

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT 2012]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Niklas Gustavsson

David Svensson

Handledare: Stellan Malmer

Examinator: Björn Rombach

Spara till balans?

**– En totalundersökning av svenska primärkommuners
inställning till ett uppluckrat balanskrav**

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	3
1.1 Inledning	3
1.2 Utredningens förslag.....	4
1.2.1 Förslag om lokal resultatutjämningsreserv.....	5
2. Problemställning.....	7
2.1 Hur har balanskravet påverkat kommunernas ekonomi?.....	7
2.2 Kritik mot balanskravet.....	7
2.2.1 Balanskravets inverkan på kommunal redovisningskultur	8
2.2.2 Balanskravets inlåsnings effekter	8
2.3 Problemdiskussion och syfte	9
2.4 Uppsatsens fortsatta disposition	10
3. Referensram	11
3.1 Bakgrund till kommunal redovisning.....	11
3.1.1 Redovisningens referensram	11
3.1.2 Det kommunala balanskravet och god ekonomisk hushållning	12
3.1.3 Pensionsskuldredovisningen.....	13
3.2 Utredningens förslag och keynesianismen	14
3.3 Tidigare forskning på balanskravet	15
3.4 Forskning om vad som påverkar kommunal ekonomi och kommunalt beslutsfattande	16
3.4.1 Ekonomiskt starka kommuner och pensionsredovisningen.....	16
3.4.2 Demografin och den kommunala ekonomin	17
3.4.3 Politiska majoritetens påverkan på beslutsfattandet	18
3.5 Sammanfattning av referensramen	18
4. Metod	20
4.1 Studiens upplägg	20
4.2 Material och tillvägagångssätt.....	20
4.2.1 Remissvar	20
4.2.2 E-postenkät.....	21
4.2.3 Svarskategorier	21
4.3 Operationalisering av studiens analysområden	22
4.3.1 Ekonomi	22
4.3.2 Demografi	23
4.3.3 Politik	23
4.4 Avgränsningar	23
5. Empiri	25
5.1 Sammanställning av svaren	25
5.1.1 Kommunernas inställning och ekonomin	25
5.1.2 Kommunernas inställning och demografin	27
5.1.3 Kommunernas inställning och politiken.....	28
5.2 Svarskategorierna.....	29
5.2.1 Kategorin "Positiv"	29
5.2.2 Kategorin "Delvis positiv"	31
5.2.3 Kategorin "Negativ"	32
5.2.4 Kategorin "Inte tagit ställning"	33
5.3 Avslutande kommentarer kring empirin.....	34

6. Analys.....	36
6.1 Statistiska tester av skillnader i medelvärde och frekvens mellan gruppen "Tagit ställning" och gruppen "Inte tagit ställning"	36
6.1.1 Ekonomiska variabler	36
6.1.2 Demografiska variabler	37
6.1.3 Den politiska variabeln.....	38
6.2 Avslutande analys	38
7. Slutsatser	41
7.1 Slutsatser att dra av studien.....	41
7.2 Om studiens metod.....	43
7.3 Förslag på vidare forskning.....	44
Referenslista	45
Bilaga 1 – Utredningens (SOU 2011:59) författningsförslag	51
Bilaga 2 – E-postenkäten	56
Bilaga 3 – Kommunerna som ingått i studien, deras inställning samt hur de inkommit med sitt svar	59

Tabellförteckning

Tabell 1 Kommunernas inställning till utredningens förslag	25
Tabell 2 Kommunernas inställning och soliditet.....	26
Tabell 3 Kommunernas inställning och resultat före extraordinära poster.....	27
Tabell 4 Kommunernas inställning och invånarantal (Stockholm, Göteborg och Malmö exkluderade)	27
Tabell 5 Kommunernas inställning och befolkningsutveckling.....	28
Tabell 6 Kommunernas inställning och politisk majoritet.....	39
Tabell 7 Statistiskt test av ekonomiska variabler	37
Tabell 8 Statistiskt test av demografiska variabler (Stockholm, Göteborg och Malmö exkluderade vid beräkning av "Invånare").....	37
Tabell 9 Statistiskt test av politisk variabel	38

1. Bakgrund

I det här kapitlet beskrivs inledningsvis bakgrunden till varför regeringen beslutade att tillsätta en utredning, vars uppgift var att ta fram förslag på hur den kommunala verksamheten i framtiden skall kunna garanteras en stabil finansiering även i lågkonjunkturer. Kapitlet avslutas med att vi redogör för utredningens förslag om ett uppluckrat balanskrav.

1.1 Inledning

Den senaste finanskrisen, som inträdde hösten 2008, fick en rad negativa följdverkningar på den svenska ekonomin. Wissén & Wissén (2011) menar att Sverige bland annat drabbades av krisen genom den kraftiga nedgången i den globala efterfrågan som uppstod på grund av den oro som följde på finanskrisen. Då den svenska ekonomin till stor del drivs på av utrikeshandeln kom vi att drabbas extra hårt av denna efterfrågenedgång. Sveriges BNP sjönk kraftigt under 2009 – mer än både den amerikanska och den genomsnittliga europeiska BNP:n (Wissén & Wissén, 2011). En följd av detta blev att ett stort antal svenskar varslades om uppsägning. Under krisåren 2008-2009 varslades mer än 200 000 svenskar om uppsägning. Detta kan jämföras med åren 2006-2007 – när högkonjunktureren var som starkast – då cirka 70 000 människor varslades (SCB, 2012).

För den svenska kommunsektorn innebar denna utveckling att skatteunderlaget minskade under 2009-2010 till följd av den ökade arbetslösheten bland kommunernas invånare. Den kommunala verksamheten finansieras till stor del av skatteinkomster – cirka två tredjedelar av kommunernas totala inkomster består av inkomster från kommunalskatten (Pettersson, 2006). En ökande arbetslöshet skapade därför oro i kommunerna för hur verksamheten de kommande åren skulle finansieras. Under våren 2009, när prognoserna för framtiden var som mörkast, spåddes det att krisen skulle bli långvarig och att kommunsektorn som helhet skulle gå med underskott. Kommunerna svarade då med att skära ner i verksamheten genom att säga upp och varsla personal (SOU 2011:59). Eftersom de kommunala verksamheterna i första hand producerar välfärdstjänster varierar dock inte efterfrågan på dessa i takt med konjunktursvängningarna.

För att den kommunala välfärden fortsatt skulle kunna garanteras beslutade därför regeringen att tillfälligt konjunkturstöd skulle utgå till kommunerna om sammanlagt 17 miljarder kronor. Konjunkturstödet betalades ut under åren 2009 och 2010 (SOU 2011:59).

Det utökade statsbidraget, i kombination med att konjunkturen i alla fall i Sverige vände uppåt igen, mildrade effekterna av krisen. När år 2009 skulle summeras visade det sig att kommunernas resultat var oväntat starkt. De dystra prognoserna från det första kvartalet hade inte besannats och nu såg prognoserna för 2010 och 2011 ljusa ut. Frågor hade dock väckts om hur man i framtiden skall kunna garantera en stabil kommunal verksamhet under konjunkturedgångar. Detta ledde till att regeringen i mars 2010 beslutade om att tillsätta en utredning (SOU 2011:59). Ett av utredningens uppdrag var att se över behovet av förändringar i nuvarande regelverk – till exempel det kommunala balanskravet

Den här uppsatsen tar sin utgångspunkt i de förslag som utredningen presenterade i rapporten *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet* (SOU 2011:59). Uppsatsen kretsar kring det kommunala balanskravet och de svenska primärkommunernas inställning till detta. Under nästa rubrik redogör vi för utredningens förslag till hur regelverket kring det kommunala balanskravet bör förändras. För att den oinitierade läsaren finns bakgrundsinformation om balanskravet och kommunal redovisning under rubriken 3.1.

1.2 Utredningens förslag

I rapporten (SOU 2011:59) läggs det fram två konkreta förslag på hur den kommunala verksamheten i framtiden skall kunna garanteras en stabil finansiering över konjunkturyklerna:

- Att ändra regelverket kring det kommunala balanskravet så att kommunerna ges möjligheten att spara delar av överskott i en *resultatutjämningsreserv*. Medlen i denna skall sedan kunna tas i anspråk för att täcka eventuella underskott som uppstår.
- Att inrätta en *kommunstabiliseringsfond* på central nivå. Medel från denna betalas ut till kommuner som inte når upp till en förutbestämd garanterad lägsta tillväxt av skatteunderlaget. Enligt utredarens förslag skulle en sådan fond finansieras genom att

kommuner och landsting åläggs att årligen betala in en avgift om 0,15 procent av skatteintäkterna.

Då den här studien fokuserar på förslaget om ett förändrat regelverk kring det kommunala balanskravet kommer detta förslag beskrivas mer ingående under kommande rubrik. Förslaget om en central kommunstabiliseringsfond kommer inte vidare att behandlas i den här uppsatsen. För motivering av varför detta vägval gjorts hänvisar vi läsaren till rubriken 4.4.

Läsare som är intresserade av få veta mer om den föreslagna kommunstabiliseringsfonden rekommenderar vi att läsa den statliga utredningen (SOU 2011:59) som det refererats till ovan.

1.2.1 Förslag om lokal resultatutjämningsreserv

För att nå ett ökat konjunktursparande i de svenska kommunerna menar utredaren att det behöver göras förändringar i det gällande regelverket som rör det kommunala balanskravet. Den nuvarande utformningen av balanskravet medför att upparbetade överskott inte kan användas för att jämna ut ekonomin vid konjunkturedgångar. Detta eftersom överskott skall konsolideras in i det egna kapitalet. Det egna kapitalet kan sedan endast i undantagsfall minskas. Här är det framför allt kommuner med en redan stark ekonomisk ställning som kan tillåtas att minska det egna kapitalet enligt undantagsreglerna. Ekonomiskt svagare kommuner tillåts i realiteten inte att minska sitt egna kapital. Utredaren menar att det här uppstår en asymmetri då underskott skall återställas så snart som möjligt medan överskott låses upp i det egna kapitalet (SOU 2011:59).

För att råda bot på denna stelhet föreslår utredaren att kommunerna skall ges möjligheten att bygga upp en resultatutjämningsreserv. Till denna skall kommunerna kunna lägga undan överskott som uppkommer i goda tider. Den upparbetade reserven skall sedan kunna användas för att jämna ut ekonomin vid en lågkonjunktur. Utredaren menar att detta skulle främja ett mer långsiktigt ekonomiskt tänkande inom kommunerna. Genom att stabilisera intäkter och resultat över tid skulle beredskapen för olika oförutsedda händelser öka bland kommunerna och kravet om god ekonomisk hushållning lättare kunna uppnås. För att detta skall kunna verkställas krävs, enligt utredaren, dels att balanskravet modifieras och dels att tydliga bestämmelser för hur överskott får reserveras för resultatutjämning sätts upp. Här menar

utredaren att ramarna för resultatutjämningsreserven bör regleras i lagen, men att kommunerna själva får besluta om tillämpningen inom dessa ramar (SOU 2011:59).

Utredningens förslag innebär därmed att lagstiftningen behöver ändras. Såväl kommunallagen (1991:900) som lagen (1997:614) om kommunal redovisning berörs av förslaget. I bilaga 1 återfinns den exakta lydelsen av de föreslagna förändringarna i lagtexten.

2. Problemställning

I detta kapitel redogör vi för hur debatten kring den nuvarande utformningen av det kommunala balanskravet har förts – vilka följder införandet av balanskravet fått för kommunernas ekonomi och vilken kritik som har riktats mot balanskravet. Kapitlet avslutas med att studiens syfte definieras.

2.1 Hur har balanskravet påverkat kommunernas ekonomi?

Clas Olsson (2011), utredaren bakom SOU:n som refererats till tidigare, uttalar sig i Dagens Samhälle och menar att balanskravet har haft stor betydelse för den ekonomiska styrningen i kommunerna sedan det infördes. Detta uttalande får stöd av några av de stora revisionsföretagen som uttalat sig om balanskravet i en bilaga till utredningen (SOU 2011:59). De menar att balanskravet har kommit att få en central roll i styrningen av kommunerna, både bland politiker och tjänstemän. Följden har enligt dem blivit att den centrala ledningen i kommunerna, med stöd av lagstiftningen, har lyckats införa en ökad kostnadsmedvetenhet inom de olika verksamheterna. Vidare anser revisionsföretagen att balanskravet är nödvändigt för att kommunerna på längre sikt skall kunna leverera den välfärd som de är ålagda att göra, speciellt med tanke på den stora och dolda pensionsskuld som finns i ansvarsförbindelsen. I en studie av Vahul (2010) uttalar sig nio experter inom området kommunal redovisning om balanskravet. Utav dessa är de flesta överens om att balanskravet i grunden varit bra för den kommunala ekonomin då kravet tydligt visat att det inte är godtagbart att missköta ekonomin. Även Mats Kinnwall (2011), chefsekonom på SKL, menar att balanskravet har haft positiv inverkan på kommunernas ekonomi. Enligt Kinnwall talar mycket för att just balanskravet drivit på kommunerna att även under dåliga tider sträva efter att uppnå god ekonomisk hushållning.

2.2 Kritik mot balanskravet

Kritiken som riktas mot balanskravet, som det är utformat idag, handlar dels om att det har negativa effekter på redovisningen i kommunerna och dels om att det skapar inlåsnings effekter som förhindrar kommuner att över tid balansera sin ekonomi med hjälp av upparbetade överskott.

2.2.1 Balanskravets inverkan på kommunal redovisningskultur

I fråga om balanskravets negativa effekter på redovisningskulturen i kommunerna menar Haglund (2011) att balanskravet driver kommuner till kreativ bokföring¹. Detta genom att de flyttar intäkter och kostnader från ett år till ett annat för att på så vis klara balanskravet ett givet år. Peterson (i Vahul, 2010) instämmer i uppfattningen om att kommuner justerar sitt resultat och båda menar att detta bryter mot redovisningens principer. Både Haglund (2011) och Petterson (i Vahul, 2010) är inne på att ett avskaffande av balanskravet skulle kunna få positiva effekter på den kommunala redovisningen. De menar att kommunerna idag lockas att bryta mot redovisningens principer för att nå upp till balanskravet och att detta beteende skulle försvinna om balanskravet avskaffades. Haglund (2011) tror också att ett avskaffande av balanskravet skulle vara bra då det skulle få bort det kortsiktiga tänkande som balanskravet, enligt honom, medfört. God ekonomisk hushållning har hamnat i bakgrunden i många kommuner. Att avskaffa balanskravet skulle innebära att god ekonomisk hushållning blir det enda lagstiftade rättesnöret för kommunerna, vilket skulle leda till att ambitionsnivån höjs, menar Haglund. Detta synsätt delar även Donatella (i Vahul, 2010). Han tycker sig också se att många kommuner valt att i första hand sikta på att uppnå balanskravet istället för att eftersträva god ekonomisk hushållning vilket har medfört att dessa kommuner stått dåligt rustade inför den lågkonjunktur som just varit.

2.2.2 Balanskravets inlåsnings effekter

Den kanske vanligast förekommande kritiken mot balanskravet, så som det är utformat idag, är att det skapar inlåsnings effekter. Som nämnts under rubriken ovan menar en del att balanskravets nuvarande utformning leder till kortsiktigt planerande i kommunerna. Detta tycker Ekegren et al. (2011) till stor del beror på att kommunerna inte får använda sina överskott till att finansiera verksamheten under lågkonjunkturer. Effekten blir, enligt dem, att även kommuner med stark ekonomisk ställning tvingas nödbromsa när konjunkturen viker. Att överskott låses in i det egna kapitalet menar Ekegren et al. (2011) är olyckligt också ur ett nationalekonomiskt perspektiv då dessa pengar skulle kunna användas till att i lågkonjunkturer stimulera ekonomin. Resonemanget delas av Vredin et al. (2012), som anser att balanskravets nuvarande regler bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna i hela samhället. När kommunerna, till följd av minskade skatteintäkter, själva tvingas skära ner på

¹ Då ordet kreativ har en positiv klang är det här viktigt att påpeka att kreativ i begreppet kreativ bokföring skall tolkas som manipulativ. Kreativ bokföring bör således ses som något negativt.

verksamheten så driver det på en lågkonjunktur då kommunsektorn utgör en så stor del av den svenska ekonomin. Detta skulle till viss del kunna undvikas genom att kommunerna fick använda överskott till att täcka upp underskott som uppstår vid en lågkonjunktur (Vredin et al., 2012). Även Anders Knape (2012), ordförande för SKL, poängterar vikten av att kommuner som samlat på sig överskott skall ges rätten att använda dessa medel i tider då skatteintäkterna krymper. Samtidigt ställer sig Haglund (2009) frågande till vilka överskott som egentligen åsyftas. Haglund menar att om det verkligen hade uppstått stora överskott i kommunsektorn så borde soliditeten ha ökat. Så är inte fallet – mellan åren 2000-2007 föll den genomsnittliga soliditeten bland kommunerna från 5,8 till 0,8 procent, när hela pensionsåtagandet är medräknat (Haglund, 2009).

2.3 Problemdiskussion och syfte

Som vi har visat så går åsikterna isär när det gäller det kommunala balanskravet. Vissa vill avskaffa det helt medan andra vill modifiera det på olika sätt. I den enkät som tidningen Dagens Samhälle skickade ut till ordförandena i landets kommun- och landstingsstyrelser, svarade 54 procent att de ville ha kvar balanskravet medan resterande del ansåg att det borde avskaffas (Wikstrand, 2011). Frågan var dock ställd utifrån dagens utformning av balanskravet och innan utredningens förslag lades fram. Åsikterna går också isär när det gäller utredningens förslag till förändring av balanskravet. Det visar betänkandena från ett antal remissinstanser och andra av förslaget berörda parter.

En uppluckring av balanskravet i enlighet med utredningens förslag skulle påverka såväl den kommunala ekonomin som den kommunala redovisningen. Vi gör därför bedömningen att det är av yttersta vikt att man väger in de kommunala politikernas och tjänstemännens åsikter i frågan innan de nuvarande reglerna ändras. Ju mer accepterad en eventuell förändring av det gällande regelverket är av kommunerna – de som faktiskt skall tillämpa reglerna – desto bättre. En kartläggning av de svenska kommunernas inställning till utredningens förslag ser vi därför som ett viktigt bidrag till den debatt som nu förs om huruvida balanskravet skall luckras upp eller ej. I samband med en sådan kartläggning är det också av intresse att analysera *varför* kommunerna resonerar som de gör i frågan – finns det bakomliggande faktorer som kan förklara detta? En sådan analys skulle kunna leda till en ökad förståelse kring vad som får svenska kommuner att handla på ett visst sätt i ekonomiska frågor. Här ser vi framför allt tre olika typer av faktorer som vi tror kan påverka en kommuns

beslutsfattande; ekonomiska faktorer, demografiska faktorer samt den politiska faktorn. Utifrån detta resonemang har vi formulerat den här uppsatsens syfte, det lyder:

Syftet med studien är att kartlägga och förklara de svenska kommunernas inställning till förslaget om ett uppluckrat balanskrav.

För att uppnå studiens syfte kommer vi utgå ifrån följande två forskningsfrågor:

- *Hur ser den svenska kommunsektorn på förslaget om att förändra reglerna kring balanskravet?*
- *Går det att utifrån ekonomiska, demografiska och/eller politiska faktorer förklara eventuella skillnader i hur kommunerna resonerar i frågan?*

2.4 Uppsatsens fortsatta disposition

I nästa kapitel redogör vi för uppsatsens referensram, där bland annat en kort bakgrund till kommunal redovisning presenteras. I kapitel fyra beskrivs den metod som använts för att uppnå studiens syfte. Empirin presenteras i det femte kapitlet och i det sjätte kapitlet analyseras denna. Uppsatsen avslutas i det sjunde kapitlet där slutsatser av studien dras genom att våra forskningsfrågor besvaras. Där reflekterar vi även över den valda metoden samt ger förslag på vidare forskning.

3. Referensram

Uppsatsens tredje kapitel inleds med att läsaren ges en kort introduktion till den kommunala redovisningen genom att centrala begrepp beskrivs. Sedan kopplas utredningens förslag till nationalekonomisk teori. Kapitlet avslutas med att tidigare forskning inom området kommunal redovisning och kommunal ekonomi presenteras.

3.1 Bakgrund till kommunal redovisning

3.1.1 Redovisningens referensram

God redovisningssed är ett centralt begrepp inom kommunal redovisning. I lagen (1997:614) om kommunal redovisning kap. 1 § 3 står det att

”bokföring och redovisning skall fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed.”

I lagen nämns inte vad god redovisningssed innebär. Begreppet preciseras dock i lagens förarbeten med att kommunen, förutom lagen, bör följa praxis för den kommunala redovisningen, samt rekommendationer av normgivande organ (Proposition 1996-97:52). Inom de områden där normgivande organ inte behandlat vad som är god redovisningssed är det enligt Brorström et al. (2011) rimligt att utgå från redovisningens principer. Brorström & Falkman (2001) redovisar följande sju principer som extra viktiga där de tre första är överordnade:²

- principen om pågående verksamhet
- principen om öppenhet
- försiktighetsprincipen (matchningsprincipen)
- kongruensprincipen
- objektivitetsprincipen
- realisationsprincipen
- principen om historiska anskaffningsvärden.

² För mer information om redovisningsprinciperna hänvisar vi läsaren till Brorström & Falkman (2001) *Kommunal redovisning - teoriutveckling*

3.1.2 Det kommunala balanskravet och god ekonomisk hushållning

År 1992 togs det så kallade förmögenhetsskyddet bort och istället skrevs god ekonomisk hushållning in i kommunallagens åttonde kapitel. Syftet med förändringen var att öka kommunernas självständighet och möjliggöra lokal anpassning. I lagboken redovisas inte i detalj vad som menas med god ekonomisk hushållning, men i förarbetena till lagen nämns bland annat att det över tid skall vara balans mellan kommunens intäkter och kostnader (Brorström et al., 2011).

I mitten av 1990-talet fick många kommuner problem med sin ekonomi, vilket ledde till att ett flertal sakkunniga inom området menade att begreppet god ekonomisk hushållning behövde preciseras (Falkman & Orrbeck, 2001). En utredning av Finansdepartementet kom fram till att ett balanskrav knutet till kommunens resultaträkning skulle införas (Brorström et al., 2011).

Balanskravet infördes i svenska kommuner år 2000 efter att lag (1997:615) om ändring i kommunallagen (1991:900) vunnit laga kraft. Det formuleras i kap. 8 4 § 3:e stycket som att:

”Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.”

Kommuner och landsting skall således budgetera ett överskott. Överskottet skall bland annat finansiera framtida investeringar. Syftet med balanskravet är att kommunernas ekonomi inte skall kunna försämrats och att ge förutsättningar för en stabil ekonomisk utveckling (Falkman & Orrbeck, 2001). För att göra det möjligt att göra jämförelser mellan kommuner finns bestämmelser om hur balanskravet skall regleras inskrivet i kommunal redovisningslag (Brorström et al., 2011).

Om kostnaderna för ett enskilt år överstiger intäkterna skall underskottet enligt kap. 8 5a § återställas inom tre år. Kommunfullmäktige skall då utfärda en plan om hur återställandet av det egna kapitalet skall se ut. Ett underskott får dock enligt kap. 8 4 § 4:e stycket budgeteras om synnerliga skäl anges. Exempel på synnerliga skäl som nämns i förarbetena är bland annat att en kommun med mycket stark ekonomi kan minska det egna kapitalet. Andra skäl för att slippa återställa det egna kapitalet är orealiserade förluster i värdepapper samt andra

synnerliga skäl som negativ befolkningsutveckling, förändring av skatteintäkter och hög arbetslöshet (Lindquist & Losman, 2010).

3.1.3 Pensionsskultsredovisningen

Sedan början av 1990-talet har den svenska pensionsskultsredovisningen präglats av två modeller; fullfonderingsmodellen och blandmodellen.

Fullfonderingsmodellen

Fullfonderingsmodellen började användas i svenska kommuner i början av 1990-talet efter förslag från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I fullfonderingsmodellen bokförs pensionsåtagandena när de uppstår som en kostnad i resultaträkningen. Kostnaden motbokas som avsättning till pensionsskuld i balansräkningen (SOU 2001:76). Att redovisa pensionsåtagandet när det uppkommer är likt den privata sektorns sätt att redovisa och stämmer överens med bokföringsmässiga grunder (Gustavsson & Laang, 2007). Redovisning enligt fullfonderingsmodellen medför således att hela pensionsskulden redovisas i balansräkningen (SOU 2001:76).

Blandmodellen

Blandmodellen infördes i den svenska pensionsskultsredovisningen i samband med att kommunal redovisningslag trädde i kraft 1998. Modellen redovisas enligt två principer. De pensionsåtaganden som uppkommit efter 1998 redovisas enligt bokföringsmässiga grunder som beskrivits ovan. Pensionsåtaganden som uppkom före 1998 redovisas genom en ansvarsförbindelse. Blandmodellen medför således att storleken på pensionsskulden inte går att utläsa i balansräkningen. Redovisningsmetoden leder också till ett bättre resultat eftersom räntan på pensionsskulden inte tas upp i resultaträkningen (Donatella, 2009).

Motivet bakom att byta redovisningsmodell, från fullfonderingsmodell till blandmodellen, hade sin utgångspunkt i införandet av balanskravet. Med en fullfonderingsmodell hade ett flertal kommuner inte klarat av att uppnå balanskravet utan stora nedskärningar i verksamheten. För att slippa stora kvalitetssänkningar i verksamheten infördes därför blandmodellen. Ända sedan införandet har kritik framförts mot att modellen inte ger en rättvisande bild av kommunens ekonomi och därmed inte är förenlig med god redovisning (Donatella, 2009). Det finns idag ett flertal kommuner som använder sig av fullfonderingsmodellen trots att det är emot lagstiftningen (Gustavsson & Laang, 2007).

I den statliga utredningen SOU 2011:59 föreslås också att frågan om hur pensionsåtagandet skall redovisas, bör utredas vidare.

3.2 Utredningens förslag och keynesianismen

Förslagen som läggs fram i utredningen (SOU 2011:59) syftar till att minska effekterna av konjunktursvängningar, inom kommunsektorn. Att jämna ut konjunkturen skulle för kommunsektorn innebära en stabilare finansieringsgrund för de kommunala verksamheterna. Utredaren uttrycker sig så här:

”Med tanke på den kommunala verksamhetens karaktär och betydelse för många människors välfärd är det problematiskt om verksamhetens omfattning varierar kraftigt för att möta konjunktursvängningar.” (SOU 2011:59 s.59)

Det har inte alltid setts som självklart att det offentliga skall gå in och möta konjunktursvängningar med olika åtgärder. Först på 1930-talet, när John Maynard Keynes lade fram sina teorier i samband med depressionen, kom idén om att stater bör gripa in med interventioner för att påverka och stabilisera ekonomin att få fäste. Innan dess rådde den etablerade uppfattningen att konjunktursvängningar var något naturligt, nästan mekaniskt, som inte gick att påverka. Nationalekonomerna intresserade sig då i första hand för utvecklingen på lång sikt och brydde sig därför inte så mycket om de konjunkturrella svängningarna i ekonomin (Pålsson Syll, 2002). Keynes menade att marknadsekonomin var ett instabilt system där stora svängningar i produktion, investeringar och arbetslöshet kunde uppstå. Lösningen, enligt honom, var att staten borde agera för att stabilisera konjunkturen så att full sysselsättning kunde uppnås på nytt (Fregert & Jonung, 2005). Att bekämpa konjunkturedgångarna var viktigt just ur denna aspekt, då arbetslösheten som uppstår i dessa leder till ett underutnyttjande av samhällets produktiva tillgångar. Keynes förespråkade finanspolitiska åtgärder som stimulerade efterfrågan i ekonomin under lågkonjunkturer. Samtidigt borde staten under högkonjunkturer sträma åt efterfrågan – på detta sätt kan konjunkturen jämnas ut, menade Keynes. Keynes ansåg också, tvärtemot det samtida synsättet, att statsbudgeten inte nödvändigtvis måste vara i balans varje år. I tider av hög arbetslöshet och låg efterfrågan var det, enligt honom, viktigare för staten att skapa efterfrågan i ekonomin än att balansera budgeten. För Keynes var det viktigast att överskott och underskott tar ut varandra över tid (Pålsson Syll, 2002).

Detta synsätt gör att teorin i första hand fokuserar på en mer kortsiktig och utifrån de konjunkturella cyklerna anpassad politik (Fregert & Jonung, 2005).

Som synes finns tydliga inslag av det keynesianska tänkandet i förslaget om ett uppluckrat balanskrav som lades fram i SOU 2011:59. Utredaren menar att balanskravets nuvarande utformning kan leda till ett procykliskt agerande i kommuner och landsting. Med detta menas att nedskärningar i verksamheten görs under dåliga tider för att uppnå kravet på balans, något som ytterligare späder på nedgången i sysselsättningen och i samhällsekonomin. Förslaget om att en resultatutjämningsreserv inrättas i kommunerna skulle innebära att fokus flyttas från ett årligt krav på balans till att snarare gälla för en konjunkturcykel. Vidare spekulerar utredaren i att en sådan utformning av regelverket också skulle få positiva effekter i en högkonjunktur. Detta eftersom det troligtvis skulle få kommunerna att i större utsträckning använda ökade skatteintäkter till att förbättra resultatet och därmed ett ökat sparande, snarare än att pumpa in dessa direkt i verksamheten och på så vis driva på en redan stark konjunktur (SOU 2011:59). På detta sätt skulle förslaget ha en konjunkturutjämnande effekt, helt i linje med Keynes synsätt.

3.3 Tidigare forskning på balanskravet

I utredningen framhålls att det finns relativt lite forskning som inriktats på frågor som rör kommuners hantering av, och påverkan på, konjunktursvängningar. Därtill finns det heller inte några omfattande utvärderingar av balanskravets effekter (SOU 2011:59). Richard Vahul genomförde dock under 2009 (publicerad 2010) en studie där frågan om balanskravets påverkan på kommunal redovisning undersöktes. Studien hade som syfte att undersöka vilka effekter ett förändrat balanskrav, samt ett förändrat balanskrav i kombination med en förändrad pensionsredovisning skulle få på den kommunala redovisningen. För att uppnå studiens syfte ville Vahul också ta reda på om balanskravet och pensions-redovisningen i realiteten stod inför en förändring. Resultatet av studien grundades på vad nio experter inom områdena kommunal ekonomi och kommunal redovisningen hade att säga i frågan (Vahul, 2010).

Utifrån intervju svaren kunde Vahul (2010) visa att balanskravet, så som det är utformat idag, har negativa effekter på den kommunala redovisningen. Studien visade att de kommuner som ligger precis under ett nollresultat lockas att bryta mot redovisningens principer för att på så vis klara balanskravet. Alternativet för dessa kommuner är att istället bryta mot

lagstiftningen genom att inte klara balanskravet. Denna situation, där kommuner tvingas att välja mellan att bryta mot antingen redovisningens principer eller mot lagstiftningen, har haft en negativ inverkan på kommunal redovisning, slår Vahul fast. Ett uppluckrat balanskrav skulle kunna ha en positiv effekt på redovisnings principer då incitamenten för att intervensera i redovisningen skulle minska, visar studien (Vahul, 2010).

En av slutsatserna som dras av studien är att balanskravet står inför en förändring. Vahul menar att om många bryter mot lagen så förlorar lagstiftningen legitimitet och kan därmed tvingas ses över. På längre sikt kan detta leda till en önskad förändring av lagstiftningen. Idag råder det, enligt Vahul, inget tvivel om att kommuner bryter eller kommer bryta mot balanskravet. Därför är det rimligt att tro att balanskravet utifrån redovisningsmässiga grunder, kan komma att luckras upp (Vahul, 2010). Ett och ett halvt år efter att Vahuls studie blev klar, så publicerades också mycket riktigt den statliga utredning som vi refererat till tidigare, där förslag till förändring i balanskravet lades fram.

3.4 Forskning om vad som påverkar kommunal ekonomi och kommunalt beslutsfattande

3.4.1 Ekonomiskt starka kommuner och pensionsredovisningen

Två studier har på senare tid visat att kommunernas ekonomiska utveckling och ställning har betydelse för hur pensionsskulden redovisas. Först ut var Gustavsson & Laang (2007) som visade att kommuner som hade valt att redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen, så kallad fullfondering, hade såväl bättre resultatutveckling som starkare soliditet än de kommuner som följde lagstiftningen och redovisade pensionsskulden enligt blandmodellen. Även kommuner som funderade på att byta från blandmodellen till fullfonderingsmodellen hade starkare ekonomi sett till dessa nyckeltal. Fullfonderingskommunerna motiverade bytet av redovisningsmodell i stor utsträckning med att redovisningen på detta sätt ger en mer rättvisande bild av kommunens finansiella läge. Fullfonderingsmodellen lever, enligt dem, upp till god redovisningssed medan blandmodellen inte gör det. Dessa kommuner har då valt att redovisa i enlighet med bokföringsmässiga grunder snarare än att följa lagstiftningen. Gustavsson & Laangs studie (2007) visar dock att ett byte av redovisningsmodell inte enbart sker utifrån redovisningsideologiska utgångspunkter utan att även ekonomin i kommunen spelar stor roll. Författarna drar slutsatsen att en stark resultatutveckling och en hög soliditet är en förutsättning för att en kommun skall byta till fullfonderingsmodellen, men även att

just dessa faktorer kan vara motivet bakom ett skifte. Genom att byta till fullfonderingsmodellen så försämrars resultaten i kommunerna eftersom räntekostnaderna då stiger. För kommuner med höga resultat skulle detta kunna vara en väktarstrategi från kommunledningens sida, då för höga resultat skulle kunna leda till krav på sänkta skatter och höjda anslag till kommunernas verksamheter (Gustavsson & Laang, 2007).

Även Donatella (2009) kommer fram till att det är kommuner med stark ekonomi som har valt att redovisa pensionsskulden enligt fullfonderingsmodellen. Donatella är dock noga med att påpeka att ekonomin allena inte kan förklara varför vissa kommuner har valt att göra på detta sätt. Han framhåller att det finns många kommuner som redovisar enligt blandmodellen som även de har stark ekonomi. Slutsatsen blir att god ekonomi snarare bör betraktas som en förutsättning för att kunna överge blandmodellen än som en förklaring till varför detta görs, enligt Donatella (2009).

3.4.2 Demografin och den kommunala ekonomin

Ett antal studier visar att demografiska faktorer påverkar den kommunala ekonomin. Brorström & Siverbo (2002) undersökte varför ett antal kommuner och landsting under början på 2000-talet hade hamnat i sådana ekonomiska bekymmer att staten tvingats bevilja dem extra finansiellt stöd. Författarna förklarar detta utifrån tre perspektiv: yttre orsaker, institutionella orsaker och intentionella orsaker. När ekonomicheferna i de studerade kommunerna fick yttra sig om vilka yttre faktorer de ansåg kunde förklara den ekonomiska situationen i deras kommun blev befolkningsminskning det vanligaste svaret. Drygt 80 procent av de tillfrågade ekonomicheferna angav att befolkningsminskningens effekter bidrog till en dålig ekonomi i kommunen. Även låga skatteintäkter sågs av många ekonomichefer som en förklaring (Brorström & Siverbo, 2002). Eftersom skatteintäkterna till stor del beror på hur många som bor och jobbar i kommunen, kan även detta ses som en demografisk faktor som påverkat kommunernas ekonomi.

Brorström & Siverbo (2008) visar också, i en annan studie, att en positiv befolkningsutveckling har varit en grundläggande egenskap bland fem framgångsrika kommuner som de studerat. En ökande befolkning har för de studerade kommunerna inte bara inneburit att ekonomin förbättrats i och med ökade skatteintäkter utan har även fört med sig en optimism och framtidstro bland såväl beslutsfattare som befolkning i kommunerna. De

motsatta, menar författarna, sker i kommuner med minskande befolkning. Där försämrats ekonomin och en negativ syn på framtiden sprids (Brorström & Siverbo, 2008).

Berggren et al. (2006) har i en studie också kunnat visa att små kommuner, i bemärkelsen få invånare, har en något högre bruttokostnad per invånare. Sambandet är inte starkt menar författarna, men det tycks vara så att kommuner med färre än 10 000 invånare har högre kostnader per invånare än övriga kommuner, de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö borträknade.

3.4.3 Politiska majoritetens påverkan på beslutsfattandet

Det finns teorier om att den politiska majoriteten i kommuner spelar in på i huruvida kommunen i fråga väljer att följa lagstiftningen eller ej. De kommuner som har samma politiska majoritet som det nationella parlamentet har, tycks i större utsträckning välja att följa lagstiftningen. Detta tros bero på att många politiker börjar sin karriär som kommunalpolitiker. Att som kommunalpolitiker bryta mot lagar som det egna partiet på riksplanet varit med och stiftat bör således inte vara bra för karriären. Det motsatta kan enligt teorin gälla för kommunalpolitiker vars parti är i opposition på riksplanet. För denne kan det bli en merit att visa på självständighet och mod att sätta sig upp mot de politiska motståndarna (Falkman & Tagesson, 2008). Donatella (2009) kunde dock inte visa på att den politiska majoriteten spelade någon roll för huruvida kommunerna valde att bryta mot lagstiftningen och redovisa pensionsskulden enligt fullfonderingsmodellen. Inte heller Falkman & Tagesson (2008) kunde finna att den politiska majoriteten spelade in, när de undersökte i vilken utsträckning kommunerna följer de rekommendationer för kommunal redovisning som Rådet för kommunal redovisning (RKR) utfärdar.

3.5 Sammanfattning av referensramen

I referensramen har vi inledningsvis gett läsaren en bakgrund till kommunal redovisning och där förklarat begrepp som är centrala för studien. Sedan visade vi på den tydliga koppling som finns mellan utredarens förslag och Keynes nationalekonomiska teorier. I kapitlets avslutande delar har tidigare forskning inom områdena kommunal redovisning och ekonomi presenterats. Där har vi kunnat se att ekonomiska, demografiska och politiska faktorer kan påverka kommunalt beslutsfattande. Som vår ena forskningsfråga redan antytt kommer vi

därför att analysera vår empiri utifrån dessa tre områden. Operationaliseringen av de tre analysområdena sker i nästkommande kapitel, där vi redogör för studiens metod.

4. Metod

4.1 Studiens upplägg

Studien tar sin utgångspunkt i det förslag som lades fram i SOU 2011:59 om ett uppluckrat balanskrav. Empirin består av remiss- och enkätsvar som delats in i fyra svars kategorier. Kategorierna har analyserats utifrån tre områden: ekonomi, demografi och politik. Dessa tre begrepp finns med i vår frågeställning och har operationaliserats genom att en antal mätbara variabler har valts ut. Operationaliseringsprocessen beskrivs mer ingående under rubrik 4.3. Vår första forskningsfråga har även ett deskriptivt inslag (Ejvegård, 2003) som skall förklara hur kommunernas inställning till ett uppluckrat balanskrav ser ut.

Studien kan ses som en induktiv dataanalys (Bryman, 2011), där vi utgår från vår empiri för att se om det går att ta fram en teori som förklarar varför svenska kommuner resonerar som de gör kring ett uppluckrat balanskrav.

4.2 Material och tillvägagångssätt

I början av studien lades stor vikt på att läsa material som kan kopplas till balanskravet, för att få en bra inblick i ämnet. Främst lades fokus på de föreslagna förändringarna kring balanskravet som framställs i SOU 2011:59 och kommunernas remissvar. Mycket tid lades också på att läsa litteratur, artiklar och tidigare forskning som rör kommunal ekonomi och kommunal redovisning.

4.2.1 Remissvar

Samtliga 290 primärkommuner inbjöds att svara på betänkandet Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet (SOU 2010:59). Av dessa skickade 186 svar in till Finansdepartementet, där de olika detaljerat svarar hur de ställer sig till ett uppluckrat balanskrav. Materialet består således av sekundärdata i form av offentliga dokument. Sekundärdata är data som är insamlad av någon annan än forskaren själv (Bryman, 2011). Efter kontakt med Finansdepartementet skickades remissvaren till oss via e-post och brev. För att få en bra uppfattning om materialet lästes samtliga remissvar igenom och sammanställdes i ett dokument, där deras inställning till ett uppluckrat balanskrav beskrivs, samt vilka argument som framförs. I vår undersökning har Gotlands kommuns remissvar

exkluderats eftersom kommunen också ansvarar för uppgifter som annars ligger på landstingen, vilket försämrar jämförbarheten med övriga kommuner.

4.2.2 E-postenkät

Eftersom kommunerna själva fick bestämma huruvida de skulle lämna ett remissvar eller ej, är det möjligt att remissvaren utgör ett skevt urval. För att undvika detta skickades en e-postenkät ut till de resterande 104 kommunernas ekonomichefer. Vi valde att skicka enkäten till ekonomicheferna då det är rimligt att anta att det är de som är mest insatta i frågan i respektive kommun. I enkäten frågade vi om kommunen har tagit ställning till de förslag om ett uppluckrat balanskrav som lades fram i SOU 2011:59, och i så fall varför de resonerar som de gör (se Bilaga 2). Denna metod valdes eftersom vi endast ville ha svar på två frågor, vilket innebär att respondenten snabbt får en överblick av vad vi vill ha svar på. Andra anledningar var att det är billigt, att det är ett snabbt sätt att nå ut till kommunerna och att det ger snabba svar. Nackdelar kan dock vara låg svarsfrekvens och att man inte kan hjälpa respondenterna om de inte förstår frågorna (Bryman, 2011). För att få så hög svarsfrekvens som möjligt skickades en påminnelse ut efter två veckor till de kommuner som inte svarat. För att ha tid för analys valdes 4 maj som sista dag att lämna in svar. Sammanlagt svarade 67 ekonomichefer på e-postenkäten vilket ger en svarsfrekvens på 64 procent.

Eftersom syftet med uppsatsen är att undersöka den svenska kommunsektorn valde vi att samla in data från samtliga svenska primärkommuner. Studien kan således ses som en totalundersökning som har ett litet bortfall i och med att ett antal ekonomichefer inte svarade på e-postenkäten. Totalundersökning innebär att man utreder hela populationen, i det här fallet Sveriges kommuner. Körner & Wahlgren (1998) menar att en totalundersökning är bra när populationen är liten, men att man kan få en bättre tillförlitlighet och djup med ett urval. Vi anser att en totalundersökning är det bästa alternativet för oss eftersom data redan finns tillgänglig från Finansdepartementet, samt att det hjälper till att motverka ett skevt urval.

4.2.3 Svarskategorier

Efter att ha läst och sammanställt samtliga remiss- och enkätsvar valde vi att dela in kommunerna i fyra svarskategorier. Den presenterade utformningen valdes för att det är fyra tydliga kategorier där det är relativt lätt att placera in kommunerna i rätt kategori. Ett alternativ hade varit att ha fler svarskategorier där kommunerna även delades in i grupper

som är mer positiva till förslaget respektive mer negativa. Vi ansåg dock att det utifrån materialet hade varit svårt att göra en sådan indelning på ett korrekt sätt. Svarskategorierna redovisas här:

Positiv

I den här kategorin hamnar de kommuner som är positiva till det förslag som utredaren föreslår.

Delvis positiv

I den här kategorin hamnar kommuner som generellt sett är positiva till en lokal resultatutjämningsreserv, men som har invändningar mot en eller flera delar av förslagets specifika utformning

Negativ

I den här kategorin hamnar de kommuner som är negativa till införandet av en lokal resultatutjämningsreserv.

Inte tagit ställning i frågan

I den här kategorin hamnar de kommuner som inte tagit ställning i frågan.

4.3 Operationalisering av studiens analysområden

Som referensramen visat finns det skäl att tro att ekonomiska, demografiska, och politiska faktorer spelar in i det kommunala beslutsfattandet. En förutsättning för att kunna analysera vår empiri utifrån dessa områden är att de operationaliseras. I vårt fall kan operationalisering beskrivas som att de tre analysområdena översätts till mätbara begrepp. Genom att göra detta tar vi fram de oberoende variabler som vi vill testa den beroende variabeln (kommunernas inställning till ett uppluckrat balanskrav) mot (Eliasson, 2010).

4.3.1 Ekonomi

Tre ekonomiska nyckeltal har valts ut: soliditet enligt balansräkningen, soliditet inklusive hela pensionsåtagandet samt årets resultat före extraordinära poster. På så vis kan vi mäta kommunernas ekonomiska ställning och utveckling. I förslaget om ett uppluckrat balanskrav skall kommunernas rätt att avsätta överskott beräknas utifrån soliditeten när hela pensionsåtagandet är inräknat. Vi väljer att ta med båda soliditetsmåten eftersom det ger oss möjligheten att fånga in eventuella skillnader i pensionsskuldens storlek kommunerna emellan. Då soliditeten är ett mått på kommunernas långsiktiga betalningsförmåga (Hansson

et al. 2006) som inte skiftar mycket från år till år har vi valt att använda oss av siffrorna från ett enskilt år, i det här fallet 2010.

Årets resultat före extraordinära poster är ett mått på hur kommunernas resultatutveckling sett ut de senaste åren när extraordinära intäkter och kostnader är borträknade. Då resultaten kan skifta mycket mellan åren har vi räknat ut ett genomsnittligt resultat för åren 2008-2010. Resultaten anges som andel av skatteintäkter och statsbidrag. Här anses två procent vara ett riktmärke för god ekonomisk hushållning (Donatella, 2009).

4.3.2 Demografi

Två demografiska nyckeltal har valts ut: invånarantal och befolkningsutveckling. Dessa variabler hjälper oss att analysera huruvida kommunens storlek och befolkningsutveckling spelar in när de resonerar kring utredningens förslag. Befolkningsutvecklingen är räknad i procent och visar förändringen som skett i respektive kommun från år 2006 till år 2010.

4.3.3 Politik

Här har vi valt politisk majoritet som variabel. Kommunerna delas in i tre kategorier utifrån hur de styrs efter valet 2010. De som styrs med majoritet av Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Miljöpartiet ses som vänsterstyrda. Kommuner där Kristdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet och Centern har majoritet redovisas som högerstyrda. När partier från båda blocken har inflytande betraktas kommunen ha ett blandat styre.

Uppgifter om den politiska majoriteten har hämtats från SKL:s hemsida (www.skl.se). Övrig information har hämtats från kommundatabasen Kolada (www.kolada.se). Anledningen till att uppgifter från 2010 använts är att 2011 års data inte sammanställts när arbetet med den här uppsatsen inleddes.

4.4 Avgränsningar

Två tydliga avgränsningar av studien har gjorts som här behöver motiveras. Den första avgränsningen gäller valet vi gjort att inte undersöka kommunernas inställning till förslaget om den centrala kommunstabiliseringsfond som beskrevs under rubriken 1.3. Efter att ha läst de reaktioner som kommit från olika remissinstanser och kommuner, men även genom att

tolka det som utredaren själv skriver i rapporten SOU 2011:59, drar vi slutsatsen att det inte är särskilt troligt att en sådan fond skall komma att inrättas i den form som föreslås i utredningen. Värde av att kartlägga kommunernas inställning till detta förslag bedömer vi därför som litet och väljer därmed att enbart fokusera på förslaget om ett förändrat regelverk kring det kommunala balanskravet. Både utifrån Vahuls studie (2010) och den allmänna debatt som förts kring balanskravet är det rimligt att anta att balanskravet står inför en förändring. Utifrån detta antagande blir det därför intressant att studera hur kommunerna resonerar i frågan och varför de resonerar som de gör.

Den andra avgränsningen vi gjort gäller urvalet som skall ingå i studien. Vi har här valt att enbart studera primärkommunernas inställning till förslaget och därmed valt att inte ta med landstingen trots att de föreslagna reglerna även skulle komma att gälla dem. Detta val har gjorts av tids- och utrymmesskäl då landstingen skiljer sig så pass mycket åt jämfört med primärkommunerna att vi skulle behöva redovisa och analysera dessa för sig. Dessutom är landstingen så få till antalet att eventuella bortfall blir ett problem när slutsatser skall dras. Därmed inte sagt att landstingens inställning i frågan är ointressant. Dock överlämnar vi den studien till någon annan att utföra.

5. Empiri

I empirikapitlet presenteras den data som studien grundar sig på. Först redovisas en statistisk sammanställning av svaren utifrån de tre analysområdena: ekonomi, demografi och politik. Sedan sammanfattas kort de argument som förts fram i remiss- och enkätsvar inom respektive svarskategori. Kapitlet avslutas med att övriga iakttagelser kommenteras.

5.1 Sammanställning av svaren

Av Sveriges 290 primärkommuner har 252 ingått i denna studie. Detta ger en svarsfrekvens på nästan 87 procent, vilket får anses vara bra. Utav de 252 kommunerna har 185 inkommit med remissvar till Finansdepartementet. Resterande antal (67 stycken) har svarat på den e-postenkät som skickades ut till de kommuner som inte lämnat remissvar.

I tabellen nedan visas fördelningen mellan de olika svarskategorierna. Som synes är en klar majoritet, drygt 65 procent, positiva eller delvis positiva till förslaget om ett uppluckrat balanskrav och inrättandet av en lokal resultatutjämningsreserv. Samtidigt är en stor andel av kommunerna kritiska till delar av förslaget. Knappt tio procent är uttryckligen negativa till förslaget medan en fjärdedel av kommunerna inte har tagit ställning i frågan.

Inställning	Antal	Procent
Positiv	52	20,6
Delvis positiv	113	44,8
Negativ	24	9,5
Inte tagit ställning	63	25,0
Total	252	100,0

Tabell 1 Kommunernas inställning till utredningens förslag

5.1.1 Kommunernas inställning och ekonomin

Tabell 2 visar de två soliditetsbegreppens medelvärde inom respektive svarskategori.

Siffrorna är från år 2010. Bland de kommuner som tagit ställning i frågan är skillnaderna små även om gruppen positiv har något lägre genomsnittlig soliditet i båda måtten.

Skillnaden är dock liten och tycks inte vara signifikant. Variationen inom denna grupp är också större än i både gruppen ”Delvis positiv” och gruppen ”Negativ”. Det går däremot att

se att de kommuner som inte tagit ställning i frågan har svagare soliditet, både om man ser till soliditet enligt balansräkning och till soliditet inklusive hela pensionsåtagandet. Skillnaden blir dessutom större relativt de kommuner som tagit ställning när hela pensionsåtagandet räknas med. Samtidigt bör det påpekas att variationen inom svarskategoriernas är stor. Den totala genomsnittliga standardavvikelsen för soliditet enligt balansräkningen är 18 och för soliditeten inklusive hela pensionsåtagandet är den 24,3.

Inställning		Soliditet enligt balansräkningen	Soliditet inklusive hela pensionsåtagandet
Positiv	Medelvärde (procent)	51,00	7,96
	Standardavvikelse	19,27	26,42
Delvis positiv	Medelvärde (procent)	52,37	10,10
	Standardavvikelse	17,84	23,78
Negativ	Medelvärde (procent)	53,95	8,93
	Standardavvikelse	14,69	24,05
Inte tagit ställning	Medelvärde (procent)	46,93	-3,17
	Standardavvikelse	18,07	21,35
Total	Medelvärde (procent)	50,88	6,23
	Standardavvikelse	17,99	24,29

Tabell 2 Kommunernas inställning och soliditet

Resultatutvecklingen mellan åren 2008-2010 har varit bättre i de kommuner som är positiva och delvis positiva till förslaget än i de två övriga grupperna. För de positivt och delvis positivt inställda kommunerna ligger den genomsnittliga resultatutvecklingen under dessa år på över 2,4 procent av skatteintäkter och statsbidrag. De negativt inställda kommunerna har en genomsnittlig resultatutveckling på strax över två procent under dessa år. Inom denna grupp kommuner är dock variationen stor. Standardavvikelsen ligger på 2,9, det lägsta värdet är -7,5 och det högsta värdet är 7,3. Återigen kan vi se att gruppen kommuner som inte tagit ställning i frågan skiljer ut sig. Gruppens medelvärde ligger på strax över en procent och är alltså en bit ifrån att nå upp till de två procent som brukar ses som god ekonomisk hushållning. Även inom gruppen kommuner som inte tagit ställning är variationen stor med en standardavvikelse på 2,4.

Resultat före extraordinära poster

Inställning	Medelvärde (procent)	Standardavvikelse
Positiv	2,46	1,50
Delvis positiv	2,43	1,70
Negativ	2,06	2,93
Inte tagit ställning	1,13	2,41
Total	2,07	2,07

Tabell 3 Kommunernas inställning och resultat för extraordinära poster

5.1.2 Kommunernas inställning och demografin

Tabell 4 visar hur medelvärdet av antal invånare ser ut i de fyra olika svarskategorierna. Storstäderna (Stockholm positiv, Göteborg delvis positiv och Malmö delvis positiv) har tagits bort vid uträkningen av medelvärdet på grund av deras stora påverkan. De kommuner som inte tagit ställning i frågan har drygt 14 000 invånare i genomsnitt och en standardavvikelse på cirka 10 000, vilket är betydligt lägre än de andra svarskategorierna. Det beror på att svars kategorin till största del innehåller småkommuner med mindre än 11 000 invånare³ och endast en kommun som har över 50 000 invånare. Kommuner som är positiva till förslaget kan ses i motsats till gruppen som inte tagit ställning. Svarskategorin innehåller procentuellt sett flest personer boende i kommuner med mer än 50 000 invånare och minst i småkommunerna. Detta har bidragit till att de både har störst standardavvikelse och högst befolkningsmedelvärde. Övriga svars kategorier ligger närmre medelvärdet. De kommuner som är negativa till förslaget är i högre grad medelstora eller stora städer, vilket medför ett lite högre medelvärde.

Inställning	Medelvärde	Standard- avvikelse	Minimum	Maximum
Positiv	38902	38667	4692	197787
Delvis positiv	30231	30972	2460	146416
Negativ	32071	26928	3161	97453
Inte tagit ställning	14151	10147	2736	51402
Total	28116	29948	2460	197787

Tabell 4 Kommunernas inställning och invånarantal (Stockholm, Göteborg och Malmö exkluderade)

³ Här har vi utgått från SmåKom:s (ett nationellt nätverk för små kommuner) definition på vad en småkommun är. Nätverket består till största del av kommuner med 11 000 invånare eller färre.

Befolkningsutvecklingen i kommunerna som presenteras i tabell 5 varierar mellan -7,7 procent och +14,2 procent. I genomsnitt har kommunerna i studien en befolkningsökning på ungefär en procent. Den enda svars kategorin som har en negativ befolkningsutveckling (-1,1 procent) är den med kommuner som inte tagit ställning till förslaget. En anledning är att den kategorin främst innehåller småkommuner vars befolkning minskar i högre utsträckning än övriga kategorier. Störst ökning har de som är negativa till förslaget. Svarskategorin har en relativt jämn fördelning mellan kommuner som har en negativ respektive positiv befolkningsutveckling. Det höga snittet dras upp av ett antal förortskommuner till Stockholm som har en mycket hög inflyttning, vilket även medför en hög standardavvikelse. De kommuner som är positiva till förslaget har en befolkningsökning på 2,2 procent. I denna svars kategori har två tredjedelar en positiv befolkningsutveckling, men en jämnare fördelning än de kommuner som är negativa. Den sista kategorin, de kommuner som är delvis positiva till förslaget, har en befolkningsutveckling på 1,3 procent.

Befolkningsutveckling

Inställning	Medelvärde	Standard- avvikelse	Minimum	Maximum
Positiv	2,24	4,12	-6,20	10,80
Delvis positiv	1,30	3,99	-6,40	14,20
Negativ	2,47	5,65	-7,40	13,20
Inte tagit ställning	-1,10	4,12	-7,70	10,60
Total	1,00	4,40	-7,70	14,20

Tabell 5 Kommunernas inställning och befolkningsutveckling

5.1.3 Kommunernas inställning och politiken

I tabell 6 redovisas hur kommunerna i de olika svars kategorierna styrs. Kommunerna i studien har i större utsträckning ett högerstyre än vänsterstyre, vilket speglar valresultatet från 2010. Tre av de fyra svars kategorierna har fler kommuner med högermajoritet än med vänstermajoritet. Den enda kategorin där det finns fler vänsterstyrda kommuner är den med kommuner som inte tagit ställning till förslaget. Styret i de kommuner som är delvis positiva till förslaget ser ut som landet i helhet. De kommuner som är positiva till förslaget styrs i största del av kommuner med högermajoritet. I den sista svars kategorin, de som är negativa till förslaget, är både kommuner med vänster- och högerstyre mindre än genomsnittet. 21

procent av kommunerna har ett blandat styre. Om kommunerna med blandat styre tas bort så dominerar högerstyrda kommuner kraftigt i denna kategori.

Inställning		Politisk majoritet			Total
		Endast vänster	Endast höger	Blandat	
Positiv	Antal	19	27	6	52
	Procent av inställning	36,5%	51,9%	11,5%	100,0%
Delvis positiv	Antal	43	53	17	113
	Procent av inställning	38,1%	46,9%	15,0%	100,0%
Negativ	Antal	6	13	5	24
	Procent av inställning	25,0%	54,2%	20,8%	100,0%
Inte tagit ställning	Antal	27	24	12	63
	Procent av inställning	42,9%	38,1%	19,0%	100,0%
Total	Antal	95	117	40	252
	Procent av inställning	37,7%	46,4%	15,9%	100,0%

Tabell 6 Kommunernas inställning och politisk majoritet

5.2 Svarskategorierna

Här presenterar vi de olika kategorierna och ger exempel på argument som förs fram i respektive kategori. Vi refererar här ibland till kommunernas åsikt. Med detta menas hur företrädarna för kommunerna yttrat sig i frågan. I de fall det refereras till ett remissvar är det kommunstyrelsen som yttrat sig och i de fall det refereras till ett enkätsvar så är det ekonomichefen som har yttrat sig.

5.2.1 Kategorin ”Positiv”

Denna kategori rymmer kommuner som uttryckligen tillstyrker utredarens förslag i sin helhet samt kommuner som säger sig vara positiva till förslaget utan att komma med några

invändningar. Kommunerna som är positiva till förslaget är framför allt eniga om att den föreslagna resultatutjämningsreserven skulle leda till ett mer långsiktigt ansvarstagande för den kommunala ekonomin. Här menar till exempel Uppsala kommun i sitt remissvar att:

”Förslaget stärker resonemangen om god ekonomisk hushållning och stabila finanser över tid.” (Uppsalas remissvar, 2012)

Även företrädare för Falu kommun uttrycker i sitt remissvar att möjligheterna till en mer långsiktig ekonomisk planering förbättras om balanskravet luckras upp. Dock framhålls vikten av att begränsa möjligheterna till ett godtyckligt användande av utjämningsreserven. De föreslagna reglerna för när överskott får reserveras och ianspråk tas anses därför vara bra (Faluns remissvar, 2012). Halmstads kommun anser i sitt enkätsvar att möjligheten att reservera överskott i en resultatutjämningsreserv skulle minska incitamenten för att konsumera tillfälliga överskott, för att på så vis undvika inlåsningseffekten (Halmstads enkätsvar). Ett liknande resonemang för Gnesta kommun i sitt remissvar när de pekar på att många kommuner i dagsläget öronmärker överskott till framtida investeringar i form av avsättningar, för att undvika att överskotten låses in i det egna kapitalet. Avsättningar av detta slag kan i vissa fall ifrågasättas och en utjämningsreserv skulle kunna innebära att dessa avsättningar minskar i antal (Gnestas remissvar, 2011). Företrädarna för Västerås kommun skriver att de redan idag använder sig av en, som de kallar det, balansfond. Denna utgörs av öronmärkta medel i det egna kapitalet och liknar den föreslagna resultatutjämningsreserven. I Västerås remissvar skriver företrädarna dock att de gärna ser att principerna för uppbyggnaden av en sådan reserv fastställs i lag och ställer sig därför bakom utredarens förslag (Västerås remissvar, 2012)

Några kommuner menar också att en resultatutjämningsreserv kommer bli ett bra verktyg för att möta konjunktursvängningar. Linköping uttrycker i sitt remissvar att detta kommer gynna samhällsekonomin genom att kommunerna blir aktörer som kan verka konjunkturutjämning i såväl låg- som högkonjunkturer (Linköpings remissvar, 2012).

Ett fåtal kommuner, däribland Uppsala och Västerås, framför också åsikten att förslaget om att balanskravsresultatet skall ingå i resultaträkningen är positivt. Uppsala kommun skriver i sitt remissvar att detta skulle medföra att balanskravsresultatet blir synligare och att jämförelser kommuner emellan på detta vis underlättas (Uppsalas remissvar, 2012).

5.2.2 Kategorin ”Delvis positiv”

I denna kategori finns de kommuner som säger sig vara positiva till grundidén om att få spara överskott i en reserv som sedan kan användas till att jämna ut eventuella underskott, men som har invändningar mot en eller flera delar av förslagets utformning.

Den vanligast förekommande invändningen riktas mot de föreslagna resultatnivåer om en respektive två procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning, som kommunerna skall uppnå för att, enligt förslaget, få avsätta delar av överskotten till resultatutjämningsreserven. Här menar många kommuner att det måste vara upp till den enskilda kommunen att själv besluta om vid vilka resultat medel får avsättas till en resultatutjämningsreserv, utifrån vad som anses var god ekonomisk hushållning i just den kommunen. Gislaveds kommun menar till och med att de föreslagna reglerna skulle kunna ses som en inskränkning i det kommunala självstyret (Gislaveds remissvar, 2011). Habo kommun anser att utredaren, med det föreslagna regelverket, missar att förhållandena och den ekonomiska styrkan skiljer sig åt väldigt mycket kommuner emellan. Därför vore det, enligt företrädarna för Habo kommun, bättre om kommunerna själva fick utveckla en praxis, för hur och när avsättningar till utjämningsreserven för göras, som tar hänsyn till dessa olikheter (Habos remissvar, 2011). Samtidigt finns det några kommuner, däribland Göteborg, som menar att lagstiftaren ytterligare bör precisera vilka krav som skall gälla när medel får tillföras och disponeras från reserven. Detta för att, som Göteborgs Stad uttrycker det i sitt remissvar:

”... ytterligare trygga att reserven används på ett sådant sätt som främjar god ekonomisk hushållning och inte fokuserar på att kommunen eller landstinget skall ha en resultatnivå som ligger runt noll, utan att en fokusering sker på de s.k. 2%-regeln, som innebär att kommuner och landsting finansierar större del av sina årliga investeringar med skatteintäkter.” (Göteborgs remissvar, 2012)

Kritik riktas också mot utredningens förslag till hur resultatutjämningsreserven skall redovisas. Många kommuner menar här att balanskravsresultatet, balanskravsjusteringar samt förändringarna i resultatutjämningsreserven inte bör redovisas i resultaträkningen då detta kan leda till otydlighet kring vilket resultatbegrepp som är det mest korrekta att använda. Här menar till exempel Sundsvalls kommun i sitt remissvar, i likhet med de flesta

andra kommuner som framfört denna kritik, att dessa begrepp bör redovisas i förvaltningsberättelsen (Sundvalls remissvar, 2011).

Ett antal kommuner framför också åsikten att medlen som tillförs resultatutjämningsreserven skall kunna användas mer flexibelt, inte bara till att täcka upp eventuella underskott. Helsingborgs kommun, som ett exempel, anser i sitt remissvar att medlen i resultatutjämningsreserven även skall kunna användas till investeringar, medfinansiering av infrastrukturinvesteringar samt till att täcka självrisker som uppkommer vid försäkringsskador (Helsingborgs remissvar, 2012).

5.2.3 Kategorin ”Negativ”

Till kategorin ”Negativ” hör kommuner som uttryckligen avstyrker utredningens förslag om förändrade regler kring balanskravet. Inom denna kategori är det vanligaste argumentet att det nuvarande regelverket fungerar bra och att det redan i dag går att ta i anspråk delar av det egna kapitalet genom att anföra synnerliga skäl. Några kommuner menar att utredningens förslag i första hand riktar sig till ekonomiskt starka kommuner och att nuvarande lagstiftning, där just kommuner med god ekonomi kan ange synnerliga skäl för att minska det egna kapitalet, räcker (Leksands remissvar, 2012). Även företrädarna för Hultsfreds kommun anser att nuvarande regelverk är tillräckligt, men föreslår också att kommuner med god ekonomi i fortsättningen inte skall behöva hänvisa till synnerliga skäl för att ta det egna kapitalet i anspråk utan att detta skulle kunna göras fritt inom ramen för god ekonomisk hushållning (Hultsfreds remissvar, 2012).

Några kommuner, framför allt förortskommuner till Stockholm, uttrycker att de redan i dag, och sedan några år tillbaka, har en utjämningsreserv som är förenlig med gällande lagstiftning. De ser därför inte någon mening med att reglera detta ytterligare. Järfälla kommun uttrycker sig till exempel såhär i sitt remissvar:

”Vidare konstaterar kommunledningskontoret att det redan med dagens lagstiftning är möjligt att skapa en lokal resultatutjämningsreserv. Vilket Järfälla gjort de senaste fem åren. Något behov av ytterligare reglering av hur detta skall gå till föreligger således inte.” (Järfällas remissvar, 2012)

Vissa kommuner uttrycker också en oro över förslaget att reservering av överskott skulle få göras redan vid ett resultat som uppgår till en procent av skatteintäkter och statsbidrag. Dessa kommuner menar att en procent är en för lågt satt nivå då det skulle kunna tolkas som att den, inom kommunsektorn, vedertagna normen om två procent som riktmärke för god ekonomisk hushållning skulle ha sänkts. Nacka kommun framhåller också, i sitt remissvar, att expansiva kommuner med stora investeringskostnader behöver ha resultat högre än två procent för att behålla det finansiella handlingsutrymmet. Att i dessa kommuner börja spara överskott redan vid resultat om en procent vore inte lämpligt (Nackas remissvar, 2012).

Vidare förekommer också kritik, bland de negativt inställda kommunerna, mot att kommuner med negativ soliditet över huvud taget skall få avsätta medel till en utjämningsreserv. Detta vore enligt dem inte förenligt med god ekonomisk hushållning. Kritik, liknande den som beskrivits under rubriken ovan, riktas också mot den föreslagna redovisningen av balanskravsresultatet.

5.2.4 Kategorin "Inte tagit ställning"

I den sista kategorin, de som inte tagit ställning till förslaget, hamnar 63 kommuner. Av dessa har sex kommuner lämnat ett remissvar medan resterande antal (57 stycken) har svarat på e-postenkäten.

Bland de kommuner som valt att avstå från att yttra sig i frågan och som skickat in sitt svar till Finansdepartementet är det ingen som angett något skäl till detta. Av kommunerna som svarat på e-postenkäten motiverar två varför de inte tagit ställning i frågan. Pajala kommuns ekonomichef menar att förslaget inte berör Pajala då kommunen har Sveriges högsta pensionsskuld per invånare och att kommunfullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning är ett resultat på 0,25 procent. Något utrymme att lägga undan medel till en utjämningsreserv finns således inte, menar ekonomichefen (Pajalas enkätsvar). Även ekonomichefen i Ovanåkers kommun är inne på detta spår. Ovanåkers kommun befinner sig, enligt honom, i ett läge där kommunen årligen tappar runt fyra miljoner kronor i skatteintäkter till följd av en negativ befolkningsutveckling. Kommunen tvingas därför hela tiden anpassa sin verksamhet efter dessa förutsättningar. Några överskott att spara finns därför inte, enligt ekonomichefen (Ovanåkers enkätsvar).

Bland kommunerna som inte tagit ställning i frågan och som svarat på e-postenkäten valde ett antal (13 stycken) ekonomichefer att uttrycka sin egen uppfattning i frågan. Deras resonemang sammanfattas kort sammanfattas nedan, men eftersom det inte är självklart att den enskilda tjänstemannen har samma uppfattningar som kommunstyrelsen, som är den instans som till sist bestämmer kommunens linje, kommer resonemangen inte tas med i vår statistiska analys. Vi anser dock att de är värda att presentera.

Ekonomichefernas resonemang i enkätsvaren skiljer sig åt, både i hur utförliga de är samt hur eftertänksamma de verkar. Svaren har ungefär samma fördelning som kommunernas svar i stort, där de flesta kommuner är positiva eller delvis positiva till förslaget. Endast två ekonomichefer motsätter sig förslaget. Några kommuners ekonomichefer, till exempel Grums, svarar att de inte har något emot en resultatutjämningsreserv (Grums enkätsvar). Majoriteten svarar att de i grunden är för en resultatutjämningsreserv, men att de föreslagna reglerna är för omfattande. Orsas ekonomichef resonerar:

”Jag är i grunden positiv till förslaget, men jag förstår inte varför de skall krångla till det så mycket” (Orsas enkätsvar).

Hjos och Tranemos ekonomichefer är negativa till förslaget och menar att det skapar en otydlighet och att kommunerna med negativt eget kapital kan skapa en bild av att de förfogar över mer resurser än de faktiskt gör (Hjos & Tranemos enkätsvar).

5.3 Avslutande kommentarer kring empirin

Ett par saker som inte framgått hittills i det här kapitlet är värda att kommentera. Det första är att vi har noterat, när vi gått igenom framför allt remissvaren, att geografin i viss mån spelar in när kommunernas företrädare beslutar vilken inställning de skall ha till förslaget. Detta genom att ett antal närliggande kommuner valt att lämna gemensamma remissvar. I Skåne har Kommunförbundet Skåne formulerat ett remissvar som de flesta skånska kommuner valt att ansluta sig till. Även kommunalförbundet Region Blekinge har skrivit ett gemensamt yttrande, som samtliga fem Blekinge-kommuner ställt sig bakom. I Dalarna har ekonomicheferna för fem kommuner runt Siljan formulerat ett gemensamt remissvar. I Stockholmsregionen har vi noterat att ett antal förortskommuner har likadana

formuleringar i sina remissvar vilket tyder på att de fört en dialog tillsammans innan de fattat beslut i frågan. Detsamma gäller också för ett antal kommuner i Småland.

Det andra som bör nämnas är att ambitionsnivån i de insamlade svaren varierar, såväl bland remissvaren som bland enkätsvaren. Vissa kommuner har författat svar som byggs på en utförlig argumentation medan andra kommuner är mer kortfattade i sina svar. Vidare finns en skillnad i hur tydliga företrädarna för kommunerna är i sina formuleringar. Detta har medfört att det i några fall varit svårt att tolka vad som egentligen sägs i svaret.

6. Analys

Den deskriptiva statistiken som presenterades i föregående kapitel visar att det inte tycks finnas några tydliga skillnader mellan de kommuner som har tagit ställning i frågan om ett uppluckrat balanskrav. Gruppen positivt inställda kommuner och gruppen negativt inställda kommuner är på det stora hela lika varandra sett till uppvisade medelvärden. Inte heller gruppen kommuner som är delvis positiva till förslaget skiljer sig nämnvärt gentemot de ovan nämnda kommungrupperna. Några signifikanta skillnader mellan dessa grupper tycks alltså inte finnas. Vi finner det därför irrelevant att genomföra några vidare statistiska analyser mellan de olika kategorierna som har tagit ställning till förslaget.

Den grupp som däremot skiljer ut sig i den deskriptiva statistiken är de kommuner som inte tagit ställning i frågan om ett uppluckrat balanskrav. Denna grupp står ut i samtliga undersökta variabler. Skillnaderna gentemot övriga kommuner har signifikant testats. Här har vi valt att slå ihop de tre övriga kategorierna: Positiv, Delvis positiv och Negativ. Dessa tre grupper, som inte uppvisat några större inbördes skillnader, bildar då en ny kategori som vi kallar ”Tagit ställning”, vars medelvärden vi testar mot gruppen ”Inte tagit ställning”. De här testerna redovisas under rubrikerna 6.1.1, 6.1.2 och 6.1.3.

Efter att testerna har redovisats avslutar vi analyskapitlet med att kommentera resultaten och koppla dessa till vår teoretiska referensram. Detta görs under rubrik 6.2.

6.1 Statistiska tester av skillnader i medelvärde och frekvens mellan gruppen ”Tagit ställning” och gruppen ”Inte tagit ställning”^{4 5}

6.1.1 Ekonomiska variabler

Tabell 7 visar signifikansnivån för skillnaderna i medelvärde i de ekonomiska nyckeltalen. För att skillnaderna skall anses vara signifikanta skall Sig. (2-tailed)-värdet, härnäst kallat *p-värdet*, vara mindre än 0,05 på en 95 % signifikansnivå och under 0,1 på en 90 % signifikansnivå.

⁴ Läsare som vill få mer information om de statistiska metoder som använts rekommenderar vi att läsa Annika Eliasson (2010) *Kvantitativ metod från början*

⁵ När signifikanstesterna genomförts har vi använt oss av statistikprogrammet SPSS

Som vi kan se i tabellen så är de uppvisade skillnaderna mellan kommuner som har tagit ställning och de som inte tagit ställning signifikanta på en 95 % signifikansnivå i samtliga tre ekonomiska variabler som undersökts. Det som också framgår av tabellen är att skillnaderna i medelvärde blir betydligt större om hela pensionsåtagandet tas med i beräkningen av soliditeten, vilket också leder till en högre signifikans, än om soliditeten beräknas enligt balansräkningen. Detta bör tolkas som att de kommuner som inte tagit ställning i frågan har en betydligt större dold pensionsskuld, som inte tas med i balansräkningen, än övriga kommuner. Även resultatutvecklingen under åren 2008-2010 har varit signifikant sämre bland kommuner som inte tagit ställning i frågan om nya regler kring balanskravet.

	t	Sig. (2-tailed)	Skillnad i medelvärde
Soliditet enligt balansräkning	2,009	,047	5,26
Soliditet inklusive hela pensionsåtagandet	3,888	,000	12,54
Resultat före extraordinära poster	3,796	,000	1,26

Tabell 7 Statistiskt test av ekonomiska variabler

6.1.2 Demografiska variabler

Skillnaderna i medelvärde i de demografiska variablerna mellan gruppen kommuner som har tagit ställning och gruppen som inte har tagit ställning är som synes signifikanta. Det är tydligt att det framför allt är mindre kommuner med svag befolkningsutveckling som valt att inte ta ställning i frågan om uppluckrat balanskrav. Även här är de tre storstadskommunerna exkluderade när variabeln "Invånare" beräknats.

	t	Sig. (2-tailed)	Skillnad i medelvärde
Invånare	4,620	,000	26956
Befolkningsutveckling	4,560	,000	2,81

Tabell 8 Statistiskt test av demografiska variabler (Stockholm, Göteborg och Malmö exkluderade vid beräkning av "Invånare")

6.1.3 Den politiska variabeln

Tabellen nedan visar det Chi²-test som gjorts för att undersöka om frekvensskillnaderna i politisk majoritet är signifikanta. Här har vi uteslutet kommunerna med blandat styre och bara räknat med höger- respektive vänsterstyrda kommuner i kategorierna ”Tagit ställning” och ”Inte tagit ställning”. Även här skall p-värdet vara under 0,05 respektive 0,1 för att anses vara signifikanta.

Som vi visade i den deskriptiva statistiken skiljde gruppen ”Inte tagit ställning” ut sig genom att vara den enda där det ingick fler vänsterstyrda kommuner än högerstyrda. När vi nu slagit ihop de tre kommungrupper som tagit ställning till en, kan vi dock se att skillnaden inte är tillräckligt stor för att den skall anses vara signifikant.

	Chi² -värdet	Asymp. Sig. (2-sided)
Politisk majoritet	1,795	,180

Tabell 9 Statistiskt test av politisk variabel

6.2 Avslutande analys

Analysen av den deskriptiva statistiken visar att det utifrån de tre valda analysområdena inte går att förklara varför vissa kommuner är positiva till förslaget och vissa är negativa till det. Det går därför inte att säga att förslaget om ett uppluckrat balanskrav främst skulle tas emot positivt av en viss typ av kommuner. Det finns en stor spridning bland kommunerna inom respektive svarskategori. Som ett exempel finns det bland de kommuner som är negativa till förslaget både ekonomiskt svaga småkommuner och ekonomiskt starka tillväxtkommuner. Samma sorts spridning finns även inom de andra kommungrupperna. Förslaget har dock, som den här studien visat, ett brett stöd bland Sveriges kommuner. Det är därmed rimligt att, precis som Vahul (2010), anta balanskravet nu står inför en förändring.

Eftersom de tre analysområdena inte kunnat förklara skillnaden i inställning mellan kommuner som tagit ställning i frågan har vi tittat på andra möjliga förklaringar. Vi har kunnat se att geografiskt läge till viss del spelat in då det i några fall framgått att närliggande kommuner formulerat ett gemensamt remissvar. Denna tendens har även Gustavsson &

Laang (2007) kunnat se när de studerade kommunernas sätt att redovisa pensionsskulden. Slutsatsen de drog av detta var att ekonomicheferna påverkas av det kontaktnät som de rör sig inom. Just ekonomichefens roll är viktig i dessa frågor. Det är i första hand de som tar fram förslag till hur kommunen skall ställa sig i frågor som rör kommunal ekonomi och redovisning. Detta har också framgått tydligt i många remissvar som vi läst, att ekonomichefens yttrande i frågan mer eller mindre utan invändning från kommunstyrelsen klubbats igenom som kommunens eget. Solli (2009) har i en longitudinell studie visat att ekonomicheferna regelbundet kommunicerar med kollegor i andra kommuner. Att de tar intryck av varandras åsikter och tankegångar borde därför vara rimligt att anta. I Sollis studie går det också att se att ekonomicheferna har stort inflytande över lokala principbeslut som rör budgetfrågor. Enligt ekonomicheferna själva är de den tjänstemannen inom den kommunala förvaltningen med störst inflytande över dessa frågor (Solli, 2009). Att den enskilde ekonomichefens egna åsikter har spelat in när kommunerna tagit ställning i frågan om ett uppluckrat balanskrav är därför något som är rimligt att anta.

Om vi återgår till den statistiska analysen så visade den att de kommuner som inte tagit ställning i frågan om ett uppluckrat balanskrav i genomsnitt har sämre ekonomi, har färre invånare och en svagare befolkningsutveckling än de kommuner som tagit ställning i frågan. Här kan vi, likt Brorström & Siverbo (2002), se att det finns en tydlig koppling mellan negativ befolkningsutveckling och den kommunala ekonomin. Detta bör dock inte tolkas som att dessa kommuner valt att inte ta ställning i frågan på grund av de demografiska faktorerna. Snarare är det så, som Brorström & Siverbo (2002) kommer fram till, att en negativ demografisk utveckling är en förklaring till att ekonomin försämras i kommunen. Analysen bör således bli att kommuner som har svag ekonomi i större utsträckning känner att förslaget om en resultatutjämningsreserv inte påverkar dem och därför har de valt att inte bry sig om det. Detta antagande motiveras med att den genomsnittliga resultatutvecklingen åren 2008-2010 för kommuner som inte tagit ställning låg strax över en procent samtidigt som de hade en negativ soliditet när hela pensionsåtagandet räknats med. Många av kommunerna som inte tagit ställning kommer således inte nå upp i de resultatnivåer som utredaren föreslår skall gälla för att få avsätta överskott till utjämningsreserven. Ekonomiska faktorer har på så vis påverkat synen på utredningens förslag. Skillnaderna visar sig dock inte mellan positivt kontra negativt inställda kommuner utan mellan kommuner som har tagit ställning och de som inte tagit ställning. Studien visar i och med detta resonemang att Konjunkturinstitutets (2012) farhåga, om att många kommuner inte kommer kunna bygga upp en

resultatutjämningsreserv och att förslaget konjunkturutjämnande effekt därmed skulle gå om intet, bör beaktas innan en eventuell förändring av regelverket träder i kraft.

Den politiska majoriteten tycks inte heller i vår studie haft någon inverkan på hur kommunerna resonerat. Detta har även Donatella (2009) och Falkman & Tagesson (2008) funnit när de studerat kommunal redovisning. Slutsatsen bör bli att politisk majoritet har liten eller ingen inverkan på hur kommunerna resonerar i redovisningsfrågor.

7. Slutsatser

7.1 Slutsatser att dra av studien

Den här uppsatsens syfte var att kartlägga och förklara svenska primärkommuners inställning till förslaget om ett uppluckrat balanskrav som lades fram i SOU 2011:59. Detta syfte skulle uppnås genom att besvara två forskningsfrågor. Nedan besvaras de två frågorna under var sin rubrik.

Hur ser den svenska kommunsektorn på förslaget om att förändra reglerna kring balanskravet?

Genom att sammanställa remiss- och enkätsvar från 252 kommuner har vi kunnat visa att det finns ett utbrett stöd för att förändra regelverket kring balanskravet, så att kommuner tillåts spara överskott i en resultatutjämningsreserv som sedan kan användas till att täcka underskott som uppstår vid konjunkturnedgångar. Samtidigt har företrädare för många kommuner invändningar mot delar av förslagets utformning. Ett stort antal vill att de i den enskilda kommunen själva skall få besluta om hur och när överskott skall få avsättas och ianspråk tas och vänder sig därmed emot de förutbestämda nivåer som utredaren föreslår för när detta skall få göras. Många menar också att utredarens förslag till hur resultatutjämningsreserven skall redovisas inte stämmer överens med god redovisningssed och att förslaget skulle leda till otydlighet i årsredovisningen. Med detta sagt bör det påpekas att det endast är knappt tio procent av kommunerna som helt avvisar förslaget om en resultatutjämningsreserv. Bland dessa har några kommuner redan inrättat en egen form av utjämningsreserv, som företrädarna för dessa kommuner menar stöds av nuvarande lagstiftning. Dessa kommuner anser att ny lagstiftning därför inte behövs. Samtidigt finns det andra kommuner som också inrättat egna balansfonder som anser att ett förtydligande av lagen är på sin plats.

Sammantaget är en klar majoritet positiv till grundtanken med utredningens förslag. Studien visar också att det är förhållandevis stor andel (25 procent) av kommunerna som inte tagit ställning i frågan.

Går det att utifrån ekonomiska, demografiska och/eller politiska faktorer förklara eventuella skillnader i hur kommunerna resonerar i frågan?

Vi har inte kunnat visa på att det skulle finnas några skillnader mellan de kommuner som tagit ställning i frågan utifrån de tre analysområdena. Statistiken visar att det finns en stor variation av kommuner inom de olika svarskategorierna då standardavvikelsen i många fall är hög. Kommuner som kategoriserats som positiva och kommuner som kategoriserats som negativa har dessutom i princip samma medelvärden i samtliga undersökta variabler. Vi drar därför slutsatsen att det utifrån de undersökta analysområdena inte går att förklara varför vissa kommuner är positivt inställda till förslaget medan andra är negativt inställda.

Studien har dock visat att det finns tydliga samband som visar att de kommuner som inte tagit ställning i frågan om ett uppluckrat balanskrav har sämre ekonomi, färre invånare och en negativ befolkningsutveckling. Skillnaderna gentemot de kommuner som har tagit ställning i frågan är statistiskt säkerställda. Denna svarskategori skiljer sig också åt politiskt genom att den har fler vänsterstyrda än högerstyrda kommuner. Skillnaden i politiskt styre är dock obetydlig vilket tyder på att politisk majoritet inte haft någon påverkan på den fråga vi undersökt. Detta bekräftar vad den tidigare forskningen inom kommunal redovisning, som redovisats i referensramen, kommit fram till.

Avslutande kommentarer

Studiens syfte har till viss del uppnåtts då vi har lyckats kartlägga kommunsektorns inställning till ett uppluckrat balanskrav. Vi har också kunnat visa på en möjlig förklaring till varför vissa kommuner valt att inte ta ställning i frågan, utifrån de ekonomiska och demografiska variabler vi använt. Vi har dock inte, utifrån de tre analysområdena, kunnat förklara varför vissa kommuner är positiva till ett uppluckrat balanskrav medan vissa är negativa till detta, vilket gör att inte hela syftet med studien har uppnåtts. Däremot visar studien att kommunens geografiska läge till viss del påverkar inställningen till ett uppluckrat balanskrav. Den geografiska aspekten tror vi kan förklaras med att ekonomicheferna diskuterar och tar fram beslut i dessa frågor tillsammans, inom ramen för olika former av mellankommunala samarbeten. Det har dock inte varit den här studiens syfte att undersöka ekonomichefens roll ytterligare och därför kan vi inte dra några ytterligare slutsatser om detta.

Det har framgått av studien att många kommuner inte kommer ha möjlighet att spara överskott i den föreslagna resultatutjämningsreserven utifrån de regler som utredaren föreslår. Detta är något som lagstiftaren bör ta i beaktande innan en förändring av regelverket genomdrivs. Om många kommuner inte har möjlighet till eget konjunktursparande finns risken att den konjunkturutjämnande effekten uteblir. De ekonomiskt svaga kommunerna kommer även fortsättningsvis tvingas skära ner i verksamheten och vara i behov av utökade statsbidrag under lågkonjunkturer. Detta är något som ett uppluckrat balanskrav inte kan ändra på. För att ge dessa kommuner förutsättningar för en stabilare finansieringsgrund kommer andra åtgärder att krävas. Ett alternativ kan enligt oss vara att konjunkturanpassa statsbidragen. På detta sätt skulle även de ekonomiskt svaga kommunerna kunna garanteras en lägsta nivå på skatteunderlaget vid en lågkonjunktur.

7.2 Om studiens metod

Vi anser att de metodval som gjorts på det stora hela varit bra utifrån vårt syfte med uppsatsen. Några saker bör dock kommenteras här. Som nämnts i empirikapitlet så har det funnits remiss- och enkätsvar som varit svåra att kategorisera då formuleringarna i dessa varit otydliga. I dessa fall har vi fått tolka vad de som skrivit texten egentligen vill ha sagt vilket kan påverka studiens reliabilitet. Å andra sidan är det relativt få sådana fall – studiens resultat bör därför inte ifrågasättas utifrån detta.

Efter att vi skickat ut e-postenkäten och fått tillbaka svar på denna insåg vi att en fråga om ekonomichefens egen åsikt i frågan kanske borde funnits med. Hade vi tagit med en sådan fråga i enkäten hade vi kunnat säga mer om de kommuner som inte tagit ställning i frågan utifrån hur deras ekonomichef resonerar i frågan om ett uppluckrat balanskrav. Nu var det, som nämnts tidigare, ett antal ekonomichefer som på eget initiativ beskrev sin åsikt, men vi hade säkerligen fått in fler sådana svar om vi tagit med en fråga som riktades direkt till ekonomichefen. Samtidigt var studiens syfte att undersöka kommunernas inställning och inte den enskilde tjänstemannens och därför har detta inte heller haft någon påverkan på huruvida vid uppnått syftet eller ej.

7.3 Förslag på vidare forskning

Då den här studien främst haft ett kvantitativt angreppssätt har det inte gått att fånga in mer djupgående resonemang kring de undersökta frågorna. För att få en fördjupad förståelse kring vad som får kommuner att resonera på ett visst sätt i frågor som rör kommunal ekonomi och redovisning behöver en kvalitativ studie genomföras. I en sådan studie skulle det vara intressant att intervjua ekonomichefer och politiker i olika typer av kommuner för att få en inblick i hur beslut i sådana här frågor fattas, och av vem. Hur kommer det sig till exempel att, som vi visat, en ekonomisk svag avfolkningskommun i Norrland har samma inställning till ett uppluckrat balanskrav som en ekonomiskt stark tillväxtkommun i Stockholmregionen? Detta skulle en kvalitativ studie av typen vi föreslaget ovan bättre kunna ge svar på.

Referenslista

Böcker

Brorström, Björn, Eriksson, Ola & Haglund, Anders (2011) *Kommunal redovisningslag: beskrivning och tolkning*, Lund: Studentlitteratur

Brorström, Björn & Siverbo, Sven (2002) *De fattiga och de rika – Ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling*, Lund: Studentlitteratur

Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Malmö: Liber

Ejvegård, Rolf (2003). *Vetenskaplig metod*. 3., omarb. uppl. Lund: Studentlitteratur

Eliasson, Annika (2010) *Kvantitativ metod från början*. Lund: Studentlitteratur

Falkman, Pär & Orrbeck, Katarina (2001) *Den offentliga sektorns redovisning*, Lund: Studentlitteratur

Fregert, Klas & Jonung, Lars (2005) *Makroekonomi: teori, politik och institutioner*, Lund: Studentlitteratur

Hansson, Sigurd, Arvidson, Per & Lindquist, Hans (2006). *Företags- och räkenskapsanalys*. Lund: Studentlitteratur

Körner, Svante & Wahlgren, Lars (1998) *Statistiska metoder*, Lund: Studentlitteratur

Lindquist, Ulf & Losman, Sten (2010) *Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer*, Stockholm: Norstedts juridik

Petersson, Olof (2006) *Kommunalpolitik*, Stockholm: Norstedts juridik

Pålsson Syll, Lars (2002) *De ekonomiska teoriernas historia*, Lund: Studentlitteratur

Wissén, Pehr & Wissén, Ulf (2011) *Finanskrisen förklarad*, Stockholm: Fores

Uppsatser och rapporter

Berggren, Ingegerd., Haglund, Anders., Melin, Tore & Norrlid, Anders. (2006) *Storleken som kommunalekonomiskt problem: samband mellan kommunstorlek och kostnadsläge i Sveriges primärkommuner*, Stockholm: Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA)

Brorström, Björn & Falkman, Pär (2001) *Kommunal redovisning: teoriutveckling*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Brorström, Björn & Siverbo, Sven (2008) *Perspektiv på framgångsrika kommuner – Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik*, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi)

Dontatella, Pierre (2009) *Redovisningen av det kommunala pensionsåtagandet – En ekonomisk fråga?*, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi)

Gustavsson, Andreas & Laang, Stefan (2007) *Prat och handling: en studie om kommunernas pensionsredovisning*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Solli, Rolf (2009) *Viskande tjänstemän III – en longitudinell studie av kommunala ekonomichefer*, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFI)

Vahul, Richard (2010) *På väg mot en förbättrad kommunal redovisning: konsekvenser av ett förändrat balanskrav*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Artiklar

Ekegren et al. (2011) ”Kommunernas balanskrav orimliga” *Dagens Nyheter* (2011-04-05)
Tillgänglig på Internet:

<http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayPDF&documentId=0509152011040531298759&serviceId=2>

2012-05-24

Falkman, Pär & Tagesson, Torbjörn (2008) Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: Factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting. *Scandinavian journal of management*, vol 24: (271-283)

Haglund, Anders (2011) ”Dags att avskaffa balanskravet?”, *Dagens Samhälle* (2011-01-13).
Tillgänglig på Internet:

<http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=0508582011011320110113158&serviceId=2>

2012-05-25

Haglund, Anders (2009) ”Grundlös debatt om balanskravet”, *Dagens Samhälle* (2009-04-30)
Tillgänglig på Internet:

<http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=0508582009043020090430134&serviceId=2>

2012-05-25

Kinnwall, Mats (2011) ”Hellre förbättra balanskravet”, *Dagens Samhälle* (2011-01-20)
Tillgänglig på Internet:

<http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=0508582011012020110120162&serviceId=2>

2012-05-25

Olsson, Clas (2011) ”Balanskravet bör värnas – inte skrotas”, *Dagens Samhälle* (2011-11-11)
Tillgänglig på Internet:

<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/balanskravet-boer-vaernas-inte-skrotas-1263>

2012-05-25

Vredin, Anders., Flodén, Martin., Larsson, Anna & Ravn O, Morten (2012) ”Se över det kommunala balanskravet”, *Dagens Samhälle* (2012-03-09)

Tillgänglig på Internet:

<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/se-oever-det-kommunala-balanskravet-2133>

2012-05-25

Wikstrand, Måns (2011) ”Hälften sågar balanskravet – men det omstridda kravet har många anhängare”, *Dagens samhälle* (2011-05-12)

Tillgänglig på Internet:

<http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayPDF&documentId=05085820110512382065C71F41C6DACC3BC11C8A736BB5&serviceId=2>

2012-05-25

Offentliga tryck

Konjunkturinstitutet (2012) *Yttrande till betänkandet Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet SOU 2011:59 (Fi2011/3843)*, KI Dnr. 6-24-11

Lag 1991:900 (1991), *Kommunallag*, Stockholm: Finansdepartementet

Lag 1997:614 (1997), *Lag om kommunal redovisning*, Stockholm: Finansdepartementet

Lag 1997:615 (1997), *Lag om förändring i kommunallagen (1991:900)*,
Stockholm: Finansdepartementet

Proposition 1996/97:52 (1997), *Den kommunala redovisningen*,
Stockholm: Finansdepartementet

Statistiska Centralbyrån (2012) *Statistisk årsbok för Sverige*,
Stockholm: Statistiska centralbyrån

Tillgänglig på Internet:

http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo___259923.aspx?PublObjId=17399
2012-05-25

Statens offentliga utredningar 2001:76 (2001), *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*,

Stockholm: Finansdepartementet

Tillgänglig på Internet:

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Statens-offentliga-utredningar/sou-2001-76-_GPB376/
2012-05-25

Statens offentliga utredningar 2011:59 (2011), *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*,

Stockholm: Finansdepartementet

Tillgänglig på Internet:

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/175028>
2012-05-25

Internetkällor

Kommundatabasen, Rådet för kommunala analyser och jämförelser (2012)

<http://www.kolada.se/>

Tillgänglig 2012-05-25

Knape, Anders (2012) ”Förslaget om stabiliseringsfond får tummen ner”

http://www.skl.se/press/nyheter_2/forslaget-om-stabiliseringsfond-far-tummen-ner

Tillgänglig: 2012-05-25

SKL (2011) ”Politisk majoritet i kommunerna”

http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna

Tillgänglig: 2012-05-25

Refererade remissvar

Faluns kommun (2012) *Spara i goda tider (SOU 2011:59) – Remissvar*,
Dnr. KS 0647/11

Gislaveds kommun (2011) *YTTRANDE - Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet, SOU 2011:59 betänkande om kommunsektorn och konjunkturen*,
(Diarienummer saknas)

Gnesta kommun (2011) *Beslut i kommunstyrelsen gällande Betänkandet Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*,
Dnr. KS.2011.172

Göteborgs stad (2012) *Göteborgs Stads yttrande över betänkandet "Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet (SOU 2011:59)"*.
(Diarienummer saknas)

Habo kommun (2011) *Yttrande över SOU 2011:59 "Spara i goda tider"*,
(Diarienummer saknas)

Helsingborgs kommun (2012) *Synpunkter på betänkandet Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet, SOU 2011:59 (Spara i goda tider)*,
(Diarienummer saknas)

Hultsfreds kommun (2012) *Betänkandet Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet (SOU 2011:59)*,
Dnr. 2011/175

Järfälla kommun (2012) *"Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet" - svar på remiss från Finansdepartementet*,
Dnr. Kst 2011/339-6

Leksands kommun (2012) *Remiss – "Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet"*,
Dnr. 2011.1549040

Linköpings kommun (2012) *Betänkande Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet SOU 2011:59*,
Dnr. KS 2011/263

Nacka kommun (2012) *Yttrande över betänkandet "Spara i goda tider för en stabil kommunal verksamhet" (SOU 2011:59)*
(Diarienummer saknas)

Sundsvalls kommun (2011) *Betänkandet "Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet"* (SOU 2011:59),
Dnr. KS-2011-00830-4

Uppsala kommun (2012) *Yttrande över Betänkandet Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet* (SOU 2011:59),
Dnr. KSN-2011-0542

Västerås kommun (2012) *Yttrande över betänkandet "Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet"* (SOU 2011:59).
Dnr. 2011/537-KS

Refererade enkätsvar

Grums kommun genom ekonomichef Kurt Andersson, mottaget 2012-04-27

Halmstads kommun genom ekonomichef Stefan Sorpola, mottaget 2012-04-25

Hjo kommun genom ekonomichef Jörgen Hansson, mottaget 2012-04-26

Orsa kommun genom ekonomichef Johan Hult, mottaget 2012-04-13

Ovanåkers kommun genom ekonomichef Nils-Erik Nilsson, mottaget 2012-04-12

Pajala kommun genom ekonomichef Agneta Suikki, mottaget 2012-04-12

Tranemo kommun genom ekonomichef Niklas Anemo, mottaget 2012-04-25

Bilaga 1 – Utredningens (SOU 2011:59) författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) dels att 8 kap. 1 och 4–5 b §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 8 kap. 3 d §, samt närmast före 8 kap. 3 d och 5 § nya rubriker av följande lydelse.

8 kap.

1 § Senaste lydelse 2000:889

Nuvarande lydelse

Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Föreslagen lydelse

Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Fullmäktige ska meddela närmare föreskrifter om innebörden av en god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

Resultatutjämningsreserv

3 d §

För att utjämna intäkter över en konjunkturcykel får kommuner och landsting reservera medel under de förutsättningar som anges i andra stycket. Summan av reserverade medel utgör kommunens eller landstingets resultatutjämningsreserv. Reservering till resultatutjämningsreserv får göras med högst ett

belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, eller

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, om en kommun eller ett landsting har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 1 § andra stycket ska innehålla bestämmelser om hantering av resultatutjämningsreserven.

Nuvarande lydelse

4 §¹ Senaste lydelse 2004:775.

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

5 §

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av

betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten *skall* också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret *skall* därvid alltid vara periodens första år. Planen *skall* innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

Reglering av balanskravsresultat
5 a § Senaste lydelse 2004:775.
Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige *skall* anta en åtgärdsplan för hur återställandet *skall* ske.

Beslut om reglering *skall* fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

5 b § Senaste lydelse 2004:775
Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte *skall* göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,
2. om orealiserade förluster i värdepapper uppstått, eller
3. om det finns andra synnerliga skäl.

Föreslagen lydelse

Kommuner och landsting *ska* varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har

tillsatt nämnden. Budgeten *ska* upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten *ska* upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras

1. om medel från sådan resultatutjämningsreserv som avses i 3 d § första stycket tas i anspråk, eller
2. om det finns synnerliga skäl.

5 §
Budgeten *ska* innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen ska skattesatsen och anslagen anges. Av planen *ska* det vidare framgå hur verksamheten *ska* finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

I budgeten ska för verksamheten anges sådana mål och riktlinjer samt för ekonomin sådana finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning enligt de föreskrifter som anges i 8 kap. 1 § andra stycket.

Budgeten *ska* också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret *ska* därvid alltid vara periodens första år. Planen *ska* innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

Reglering av balanskravsresultat
5 a §
Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Om balanskravsresultatet enligt 5 kap. 10 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige *ska* anta en åtgärdsplan för hur reglering *ska* ske.

Beslut om reglering *ska* fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom.
5 b §₂

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte *ska* göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket, eller
2. om det finns andra synnerliga skäl.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. Bestämmelserna i 8 kap. 3 d § tillämpas från och med räkenskapsåret 2010, om fullmäktige under räkenskapsåret 2013 beslutar att göra reservering till resultatutjämningsreserv för tidigare räkenskapsår.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:614) om kommunal redovisning
dels att 4 kap. 4 och 5 §§ samt 5 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen införs tre nya paragrafer, 5 kap. 8–10 §§, samt

närmast före 5 kap. 8–10 §§ nya rubriker av följande lydelse.

4 kap.

4 §

Nuvarande lydelse

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, *skall* det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte *skall* ske, *skall* upplysning lämnas om detta. Därvid *skall* skälen till beslutet anges.

Upplysning *skall* också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats.

5 § Senaste lydelse 2004:776

Förvaltningsberättelsen *skall* innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

5 kap.

1 §

Resultaträkningen *skall* redovisa samtliga intäkter och kostnader och hur det egna kapitalet har förändrats under räkenskapsåret.

Resultaträkningen *skall* redovisa samtliga intäkter och kostnader och hur det egna kapitalet har förändrats under räkenskapsåret.

Resultaträkningen *skall* ställas upp i följande form.
Verksamhetens intäkter
Verksamhetens kostnader
Avskrivningar
Verksamhetens nettokostnader
Skatteintäkter
Generella statsbidrag och utjämning
Finansiella intäkter
Finansiella kostnader
Resultat före extraordinära poster

Extraordinära intäkter
Extraordinära kostnader
Årets resultat

2 § Senaste lydelse 2009:1319.

Balansräkningen ska i sammandrag redovisa kommunens eller landstingets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på dagen för räkenskapsårets utgång (balansdagen). Ställda panter och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen.
Balansräkningen ska ställas upp i följande form.

Tillgångar

A. Anläggningstillgångar

I. Immateriella anläggningstillgångar

II. Materiella anläggningstillgångar

1. Mark, byggnader och tekniska anläggningar

2. Maskiner och inventarier

3. Övriga materiella anläggningstillgångar

III. Finansiella anläggningstillgångar

B. Bidrag till statlig infrastruktur

C. Omsättningstillgångar

I. Förråd m.m.

II. Fordringar

III. Kortfristiga placeringar

IV. Kassa och bank

Eget kapital, avsättningar och skulder

A. Eget kapital, därav årets resultat

B. Avsättningar

I. Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser

II. Andra avsättningar

C. Skulder

I. Långfristiga skulder

II. Kortfristiga skulder

Panter och ansvarsförbindelser

1. Panter och därmed jämförliga säkerheter

2. Ansvarsförbindelser

a) Pensionsförpliktelser som inte har upptagits bland skulderna eller avsättningarna

b) Övriga ansvarsförbindelser.

Föreslagen lydelse

Om balanskravsresultatet enligt 5 kap. 10 § för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt

man avser att göra den i 8 kap.

5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa balanskravsresultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte *ska* ske, *ska* upplysning lämnas om detta. Därvid *ska* skälen till beslutet anges.

Upplysning *ska* också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa *balanskravsresultat* har reglerats.

Förvaltningsberättelsen *ska* innehålla en utvärdering av om målen *och riktlinjerna för verksamheten och målen för ekonomin enligt 8 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900)* har uppnåtts.

Förvaltningsberättelsen ska också innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

5 kap.

1 §

Resultaträkningen *ska* redovisa samtliga intäkter och kostnader och hur det egna kapitalet har förändrats under räkenskapsåret.

Resultaträkningen *ska* ställas upp i följande form.
Verksamhetens intäkter
Verksamhetens kostnader
Avskrivningar
Verksamhetens nettokostnader
Skatteintäkter
Generella statsbidrag och utjämning
Finansiella intäkter
Finansiella kostnader
Resultat före extraordinära poster
Extraordinära intäkter
Extraordinära kostnader
Årets resultat
Balanskravsjusteringar
Förändring av resultatutjämningsreserv
Balanskravsresultat

2 §

Balansräkningen ska i sammandrag redovisa kommunens eller landstingets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på dagen för räkenskapsårets utgång (balansdagen). Ställda panter och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen. Balansräkningen ska ställas upp i följande form.

Tillgångar

A. Anläggningstillgångar

I. Immateriella anläggningstillgångar

II. Materiella anläggningstillgångar

1. Mark, byggnader och tekniska anläggningar
2. Maskiner och inventarier
3. Övriga materiella anläggningstillgångar

III. Finansiella anläggningstillgångar

B. Bidrag till statlig infrastruktur

C. Omsättningstillgångar

I. Förråd m.m.

II. Fordringar

III. Kortfristiga placeringar

IV. Kassa och bank

Eget kapital, avsättningar och skulder

A. Eget kapital

I. Årets resultat

II. Resultatutjämningsreserv

B. Avsättningar

I. Avsättningar för pensioner

och liknande förpliktelser

II. Andra avsättningar

C. Skulder

I. Långfristiga skulder

II. Kortfristiga skulder

Panter och ansvarsförbindelser

1. Panter och därmed jämförliga säkerheter

2. Ansvarsförbindelser

- a) Pensionsförpliktelser som inte har upptagits bland skulderna eller avsättningarna
- b) Övriga ansvarsförbindelser.

Balanskravsjusteringar

8 §

Balanskravsjusteringar beräknas som summan av en kommuns eller ett landstings realisationsvinster, orealiserade förluster i värdepapper och orealiserad återföring av förluster i värdepapper. Realisationsvinst till följd av försäljning som står i överensstämmelse

med god ekonomisk hushållning ska dock inte ingå i beräkningen av balanskravsjusteringar.

Till den i första stycket beräknade summan ska läggas realisationsförlust till följd av försäljning som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning. Beräkningen av balanskravsjusteringar ska redovisas i en not till resultaträkningen.

Förändring av resultatutjämningsreserv

9 §

Reservering till eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserv enligt 8 kap. 3 d § kommunallagen (1991:900) redovisas som förändring av resultatutjämningsreserv.

Balanskravsresultat

10 §

Balanskravsresultat är årets resultat efter balanskravsjusteringar och förändring av resultatutjämningsreserv enligt 8 och 9 §§.

I not till resultaträkningen ska anges det ackumulerade balanskravsresultat som är kvar att återställa.

Bilaga 2 – E-postenkäten

Hej (ekonomichefens namn)!

Vi är två studenter vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, som i vår kandidatuppsats kartlägger svenska kommuners inställning till förslaget *om ett uppluckrat balanskrav*, som lades fram i den statliga utredningen "Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet" (SOU 2011:59).

I vår studie granskar vi remissbetänkanden rörande utredningen som kommunerna skickade in till Finansdepartementet tidigare i år. Men för att kunna dra generella slutsatser för hela kommunsektorn behöver vi komplettera våra data med uppgifter från kommuner som inte lämnat in ett remissbetänkande. Din kommun är en sådan kommun.

Utredningens förslag var att kommuner att under goda tider få avsätta delar av överskotten till en resultatutjämningsreserv som sedan kan tas i anspråk för att täcka eventuella underskott som uppstår vid en lågkonjunktur. (Längst ner i detta mail återfinns en kort sammanfattning av utredarens förslag)

Vi vill nu ha svar på två frågor:

1. Vilken är (kommunens namn) inställning till utredningens förslag? (Skulle det vara så att kommunen inte har tagit ställning i frågan går det bra att ange detta som svar.)
2. Om kommunen har tagit ställning till förslaget, vilka argument har framförts till stöd för kommunens linje?

Vi skulle vara mycket tacksamma för att få svar på dessa två frågor så snart som möjligt. För att vi ska hinna analysera resultaten inom ramen för vår uppsats så behöver vi svaren inom de närmaste veckorna.

Stort tack på förhand

Vänliga hälsningar, Niklas Gustavsson och David Svensson

Nedan följer en urklippt sammanfattning av utredarens förslag.

1. Resultatutjämning för att möta konjunkturvariationer

Utredningens bedömning: Möjligheten för kommuner och landsting att själv kunna utjämna intäkter över tid och därigenom möta konjunkturvariationer är begränsad och bör förstärkas. Detta kan ske genom att ge kommuner och landsting möjlighet att bygga upp en resultatutjämningsreserv inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsfonden gör det möjligt att avsätta av en del av sina överskott i goda tider och sedan ianspråka dem för att täcka underskott när sådana uppstår vid en lågkonjunktur. Resultatutjämningsreserven skulle kunna ses som ett led i, men också ett förtydligande av det övergripande målet om god ekonomisk hushållning.

Utredningens förslag: För att utjämna intäkter över en konjunkturcykel får kommuner och landsting reservera medel i en resultatutjämningsfond under vissa angivna förutsättningar. Summan av reserverade medel utgör kommunens eller landstingets resultatutjämningsfond.

2. Föreskrifter för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserven

Utredningens förslag: Fullmäktige ska besluta om närmare föreskrifter om innebörden av god ekonomisk hushållning för kommuner eller landsting. Föreskrifterna ska ligga till grund för de mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i verksamheten och ekonomin som ska fastställas i budgeten. Föreskrifterna ska också innehålla regler för hantering av resultatutjämningsreserven.

3. Resultatutjämningsreserv inom ramen för god ekonomisk hushållning

Utredningens förslag: Reservering till resultatutjämningsreserv får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, eller
2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, om en kommun eller ett landsting har ett negativt eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Huvudregeln för resultatutjämnningen ska vara att ianspråktagandet endast kan göras av de medel som redan finns reserverade i resultatutjämningsreserven. Vid införande av de nya reglerna införs en möjlighet att även reservera överskott upparbetade fr.o.m. räkenskapsåret 2010. Hur detta ska hanteras regleras i de lokala föreskrifterna. Om en kommun reserverar medel upparbetade 2010-2012 ska en ingående balans beräknas och beslutas av fullmäktige under räkenskapsåret 2013.

4. Resultatutjämningsreserven i samband med budgetering

Utredarens förslag: Om intäkterna understiger kostnaderna ska medel från resultatutjämningsreserv få i anspråk för att upprätta en budget i balans.

5. Resultatutjämningsreserv vid bokslut

Utredarens förslag: En nytt begrepp – balanskravsresultat – införs i den kommunala redovisningen. Balanskravsresultatet ska vara årets resultat efter balanskravsjusteringar och förändring av resultatutjämningsreserv. Balanskravsjusteringar ska bestå av realisationsvinster med vissa undantag, vissa realisationsförluster och orealiserade förluster i värdepapper. Ej återställt ackumulerat balanskravsresultat ska redovisas i not till resultaträkningen.

6. Resultatutjämningsreserven i årsredovisningen

Uttredarens förslag: Resultaträkningen ska kompletteras med tre extra rader för balanskravsjusteringar, förändring av resultatutjämningsreserv och balanskravsresultatet. Resultatutjämningsreserven ska redovisas som en delpost under eget kapital i balansräkningen.

7. Utvärdering av ekonomisk ställning i förvaltningsberättelsen

Uttredarens förslag: Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

Bilaga 3 – Kommunerna som ingått i studien, deras inställning samt hur de inkommit med sitt svar

Ale	Remissvar	Positiv
Alingsås	Remissvar	Positiv
Alvesta	Remissvar	Delvis positiv
Aneby	Remissvar	Delvis positiv
Arboga	Remissvar	Negativ
Arjeplog	Remissvar	Negativ
Arvidsjaur	Remissvar	Negativ
Arvika	Remissvar	Delvis positiv
Askersund	Remissvar	Delvis positiv
Avesta	Remissvar	Positiv
Bengtstors	Enkätvar	Inte tagit ställning
Berg	Enkätvar	Inte tagit ställning
Bjurholm	Enkätvar	Delvis positiv
Bjuv	Enkätvar	Inte tagit ställning
Boden	Remissvar	Delvis positiv
Borgholm	Enkätvar	Inte tagit ställning
Borlänge	Remissvar	Positiv
Borås	Remissvar	Delvis positiv
Botkyrka	Remissvar	Positiv
Boxholm	Remissvar	Delvis positiv
Bromölla	Remissvar	Delvis positiv
Bräcke	Remissvar	Inte tagit ställning
Burlöv	Remissvar	Delvis positiv
Båstad	Enkätvar	Inte tagit ställning
Dals-Ed	Remissvar	Positiv
Degerfors	Remissvar	Negativ
Ekerö	Remissvar	Delvis positiv
Eksjö	Remissvar	Delvis positiv
Enköping	Remissvar	Positiv
Eskilstuna	Remissvar	Positiv
Eslöv	Remissvar	Delvis positiv
Essunga	Remissvar	Inte tagit ställning
Fagersta	Remissvar	Positiv
Falkenberg	Remissvar	Positiv
Falköping	Remissvar	Delvis positiv
Falun	Remissvar	Positiv
Filipstad	Remissvar	Delvis positiv
Finspång	Remissvar	Positiv
Flen	Enkätvar	Inte tagit ställning
Färgelanda	Enkätvar	Inte tagit ställning
Gislaved	Remissvar	Delvis positiv
Gnesta	Remissvar	Positiv
Gnosjö	Remissvar	Delvis positiv
Grums	Enkätvar	Delvis positiv
Grästorp	Enkätvar	Inte tagit ställning
Gällivare	Enkätvar	Inte tagit ställning
Gävle	Remissvar	Delvis positiv
Göteborg	Remissvar	Delvis positiv
Götene	Remissvar	Delvis positiv
Habo	Remissvar	Delvis positiv
Hagfors	Remissvar	Delvis positiv
Hallsberg	Enkätvar	Inte tagit ställning

Hallstahammar	Enkät svar	Inte tagit ställning
Halmstad	Enkät svar	Positiv
Haninge	Remissvar	Positiv
Haparanda	Remissvar	Delvis positiv
Heby	Enkät svar	Inte tagit ställning
Hedemora	Enkät svar	Inte tagit ställning
Helsingborg	Remissvar	Delvis positiv
Herrljunga	Enkät svar	Positiv
Hjo	Enkät svar	Inte tagit ställning
Hofors	Remissvar	Delvis positiv
Huddinge	Remissvar	Negativ
Hudiksvall	Remissvar	Delvis positiv
Hultsfred	Remissvar	Negativ
Håbo	Enkät svar	Inte tagit ställning
Hällefors	Enkät svar	Inte tagit ställning
Härjedalen	Enkät svar	Inte tagit ställning
Härnösand	Enkät svar	Inte tagit ställning
Hässleholm	Remissvar	Delvis positiv
Högsby	Remissvar	Delvis positiv
Hörby	Enkät svar	Delvis positiv
Höör	Remissvar	Delvis positiv
Jokkmokk	Enkät svar	Inte tagit ställning
Järfälla	Remissvar	Negativ
Jönköping	Remissvar	Delvis positiv
Kalmar	Remissvar	Delvis positiv
Karlsborg	Enkät svar	Inte tagit ställning
Karlshamn	Remissvar	Positiv
Karlskoga	Enkät svar	Inte tagit ställning
Karlskrona	Remissvar	Positiv
Karlstad	Remissvar	Delvis positiv
Katrineholm	Remissvar	Delvis positiv
Kil	Remissvar	Positiv
Kinda	Remissvar	Delvis positiv
Kiruna	Remissvar	Delvis positiv
Klippan	Remissvar	Delvis positiv
Knivsta	Enkät svar	Inte tagit ställning
Kramfors	Remissvar	Delvis positiv
Kristianstad	Remissvar	Delvis positiv
Kristinehamn	Remissvar	Delvis positiv
Krokom	Remissvar	Positiv
Kumla	Remissvar	Negativ
Kungsbacka	Remissvar	Positiv
Kungsör	Enkät svar	Inte tagit ställning
Kungälv	Enkät svar	Inte tagit ställning
Kävlinge	Remissvar	Delvis positiv
Köping	Remissvar	Delvis positiv
Laholm	Remissvar	Delvis positiv
Landskrona	Remissvar	Delvis positiv
Lekeberg	Remissvar	Positiv
Leksand	Remissvar	Negativ
Lerum	Enkät svar	Positiv
Lessebo	Remissvar	Delvis positiv
Lidingö	Remissvar	Delvis positiv
Lidköping	Remissvar	Positiv
Lilla Edet	Enkät svar	Inte tagit ställning
Lindesberg	Remissvar	Inte tagit ställning
Linköping	Remissvar	Delvis positiv
Ljungby	Remissvar	Delvis positiv

Ljusdal	Remissvar	Delvis positiv
Ljusnarsberg	Remissvar	Negativ
Lomma	Remissvar	Delvis positiv
Ludvika	Enkät svar	Inte tagit ställning
Luleå	Remissvar	Positiv
Lund	Remissvar	Delvis positiv
Lycksele	Enkät svar	Inte tagit ställning
Lysekil	Enkät svar	Inte tagit ställning
Malmö	Remissvar	Delvis positiv
Malung-Sälen	Enkät svar	Inte tagit ställning
Mariestad	Remissvar	Positiv
Mark	Enkät svar	Inte tagit ställning
Mellerud	Remissvar	Delvis positiv
Mjölby	Remissvar	Positiv
Mora	Remissvar	Negativ
Motala	Remissvar	Positiv
Mullsjö	Remissvar	Delvis positiv
Munkedal	Remissvar	Delvis positiv
Munkfors	Remissvar	Delvis positiv
Möln dal	Remissvar	Delvis positiv
Mönsterås	Remissvar	Delvis positiv
Mörbylånga	Remissvar	Delvis positiv
Nacka	Remissvar	Negativ
Nora	Enkät svar	Inte tagit ställning
Norberg	Remissvar	Positiv
Nordanstig	Remissvar	Delvis positiv
Nordmaling	Enkät svar	Inte tagit ställning
Norrköping	Remissvar	Positiv
Norrtälje	Remissvar	Delvis positiv
Norsjö	Enkät svar	Inte tagit ställning
Nybro	Remissvar	Delvis positiv
Nykvarn	Remissvar	Delvis positiv
Nynäshamn	Remissvar	Negativ
Nässjö	Remissvar	Delvis positiv
Ockelbo	Remissvar	Delvis positiv
Olofström	Remissvar	Positiv
Orsa	Enkät svar	Inte tagit ställning
Orust	Enkät svar	Inte tagit ställning
Osby	Remissvar	Delvis positiv
Oskarshamn	Remissvar	Negativ
Ovanåker	Enkät svar	Inte tagit ställning
Pajala	Enkät svar	Inte tagit ställning
Perstorp	Remissvar	Delvis positiv
Piteå	Remissvar	Delvis positiv
Ragunda	Enkät svar	Inte tagit ställning
Ronneby	Remissvar	Delvis positiv
Rättvik	Remissvar	Negativ
Sala	Remissvar	Delvis positiv
Salem	Enkät svar	Inte tagit ställning
Sandviken	Enkät svar	Delvis positiv
Sigtuna	Remissvar	Negativ
Simrishamn	Remissvar	Delvis positiv
Sjöbo	Remissvar	Delvis positiv
Skara	Remissvar	Delvis positiv
Skellefteå	Remissvar	Delvis positiv
Skövde	Enkät svar	Inte tagit ställning
Smedjebacken	Remissvar	Positiv
Sollefteå	Remissvar	Delvis positiv

Sollentuna	Remissvar	Negativ
Sorsele	Enkät svar	Inte tagit ställning
Sotenäs	Remissvar	Delvis positiv
Staffanstorp	Remissvar	Positiv
Stenungsund	Enkät svar	Inte tagit ställning
Stockholm	Remissvar	Positiv
Storuman	Remissvar	Positiv
Strängnäs	Enkät svar	Inte tagit ställning
Strömstad	Remissvar	Delvis positiv
Strömsund	Remissvar	Positiv
Sundbyberg	Remissvar	Negativ
Sundsvall	Remissvar	Delvis positiv
Sunne	Remissvar	Delvis positiv
Surahammar	Remissvar	Delvis positiv
Svalöv	Remissvar	Delvis positiv
Svedala	Remissvar	Delvis positiv
Svenljunga	Enkät svar	Inte tagit ställning
Säffle	Remissvar	Positiv
Säter	Remissvar	Positiv
Sävsjö	Remissvar	Delvis positiv
Söderköping	Remissvar	Delvis positiv
Södertälje	Remissvar	Delvis positiv
Sölvesborg	Remissvar	Delvis positiv
Tanum	Remissvar	Delvis positiv
Tibro	Enkät svar	Inte tagit ställning
Tidaholm	Remissvar	Delvis positiv
Tierp	Enkät svar	Inte tagit ställning
Timrå	Remissvar	Delvis positiv
Tingsryd	Remissvar	Delvis positiv
Tjörn	Remissvar	Positiv
Tomelilla	Remissvar	Delvis positiv
Torsby	Enkät svar	Inte tagit ställning
Torsås	Enkät svar	Inte tagit ställning
Tranemo	Enkät svar	Inte tagit ställning
Tranås	Remissvar	Delvis positiv
Trelleborg	Remissvar	Delvis positiv
Trollhättan	Remissvar	Delvis positiv
Tyresö	Remissvar	Negativ
Täby	Remissvar	Negativ
Töreboda	Remissvar	Inte tagit ställning
Uddevalla	Remissvar	Positiv
Upplands Väsby	Remissvar	Negativ
Upplands-Bro	Remissvar	Positiv
Uppsala	Remissvar	Positiv
Vadstena	Remissvar	Positiv
Vaggeryd	Remissvar	Delvis positiv
Valdemarsvik	Enkät svar	Inte tagit ställning
Vallentuna	Remissvar	Positiv
Vara	Remissvar	Positiv
Varberg	Remissvar	Positiv
Vaxholm	Enkät svar	Inte tagit ställning
Vetlanda	Remissvar	Delvis positiv
Vilhelmina	Remissvar	Inte tagit ställning
Vindeln	Enkät svar	Inte tagit ställning
Vingåker	Enkät svar	Inte tagit ställning
Vänersborg	Remissvar	Negativ
Vännäs	Remissvar	Delvis positiv
Värmdö	Remissvar	Positiv

Värnamo	Remissvar	Delvis positiv
Västervik	Remissvar	Inte tagit ställning
Västerås	Remissvar	Positiv
Växjö	Remissvar	Delvis positiv
Ystad	Remissvar	Delvis positiv
Åmål	Remissvar	Delvis positiv
Ånge	Enkät svar	Delvis positiv
Årjäng	Enkät svar	Positiv
Åstorp	Remissvar	Delvis positiv
Ätvidaberg	Remissvar	Positiv
Älmhult	Remissvar	Positiv
Älvdalen	Remissvar	Negativ
Älvkarleby	Remissvar	Delvis positiv
Älvsbyn	Enkät svar	Inte tagit ställning
Ängelholm	Remissvar	Delvis positiv
Öckerö	Remissvar	Negativ
Ödeshög	Enkät svar	Delvis positiv
Örebro	Remissvar	Delvis positiv
Örkelljunga	Remissvar	Delvis positiv
Örnsköldsvik	Remissvar	Delvis positiv
Östersund	Remissvar	Delvis positiv
Österåker	Enkät svar	Inte tagit ställning
Östhammar	Remissvar	Positiv
Östra Göinge	Remissvar	Delvis positiv
Överkalix	Enkät svar	Inte tagit ställning
Övertorneå	Enkät svar	Inte tagit ställning